

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

L'AMÉRIQUE

ET LE

DROIT INTERNATIONAL

THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

PAR

ETIENNE VERNHET

Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier

Lauréat de la Faculté de Droit de Montpellier



MONTPELLIER

Imprimerie A. DUPUY, 7, boulevard du Peyrou

1907

L'AMÉRIQUE ET LE DROIT INTERNATIONAL

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

L'AMÉRIQUE

ET LE

DROIT INTERNATIONAL

THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

PAR

ETIENNE VERNHET

Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier

Lauréat de la Faculté de Droit de Montpellier



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GROILLIER, ALFRED DUPUY Succ^r
7, Boulevard du Peyrou, 7

1907

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé de cours de Droit constitutionnel.

ANTONELLI, chargé de cours d'Économie politique.

LABORDERIE-BOULOU, chargé du cours d'Histoire du Droit.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président*.

VALÉRY,

BARTHÉLEMY,

} *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PRÉSIDENT DE THÈSE
MONSIEUR LE PROFESSEUR MOYE

MEIS ET AMICIS

E. VERNHET,



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

C'est seulement à la fin du xviii^e siècle que commence l'histoire diplomatique de l'Amérique. Celle-ci n'est jusque-là qu'une agglomération de colonies européennes sans aucune autonomie, intégralement soumises à la politique européenne, et dominées par elle.

Le droit international est encore exclusivement européen.

En 1783, par le traité de Versailles, l'Angleterre se voit forcée de reconnaître l'existence de la fédération américaine: les treize colonies (New-Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New-York, New-Jersey, Rhode-Island, Pennsylvanie, Delaware, Maryland, Virginie, Caroline Nord, Caroline Sud, Géorgie), s'appellent définitivement les États-Unis de l'Amérique du Nord.

Désormais, le droit international cessera d'être exclusivement européen, pour devenir universel; l'histoire diplomatique de l'Amérique est fondée.

Le traité de Versailles marque donc l'entrée du Nouveau-Monde sur la scène de la politique inter-

nationale ; d'abord modeste et effacé, son rôle ne devait pas tarder, sous la conduite et l'influence de plus en plus prépondérante des États-Unis, à attirer l'attention des chancelleries européennes, peut-être même leur inquiétude.

Ce sont, en effet, les États-Unis, inaugurateurs, en 1783, de la diplomatie américaine, qui en ont toujours été, depuis cette date, les glorieux inspireurs. A tous les points de vue, d'ailleurs, ils apparaissent comme les plus importants des États américains ; en premier lieu, ce sont eux qui ont acquis le plus haut degré de civilisation ; ils sont ensuite l'État le plus peuplé et, partant, le plus puissant militairement ; ils sont, enfin, l'État américain le plus industriel et le plus riche.

C'est précisément là ce qui explique qu'ils aient toujours été des précurseurs en Amérique, des modèles écoutés et respectés de leurs voisins.

Il en résulte que le Droit international américain suit de très près l'histoire de la diplomatie des États-Unis, qu'il se confond pour ainsi dire avec elle, de sorte qu'il est scientifiquement exact, pour étudier le Droit international américain, de prendre l'histoire des États-Unis comme directrice, et d'y rattacher, à titre d'annexe, les querelles internationales des autres États américains.

Or, l'événement qui a le plus surpris l'Europe dans les dernières années du xix^e siècle, c'est assurément l'entrée des États-Unis dans la politique

universelle. On s'était habitué, en effet, à les considérer comme une démocratie essentiellement pacifique, foncièrement hostile à toute aventure extérieure, et à qui sa constitution même interdisait toute action militaire, navale, coloniale. On savait bien cependant que les États-Unis avaient déjà tiré quelques coups de feu, mais dans leur hémisphère, et on les croyait confinés à jamais en Amérique.

C'était une illusion, — aujourd'hui complètement dissipée : l'Amérique n'est plus pour nous ce qu'elle était naguère encore, une terre lointaine et presque fabuleuse, dont notre diplomatie s'était toujours désintéressée ; elle est présentement une grande puissance, de plus en plus impérieuse, de plus en plus menaçante.

Il y a quelques années, une querelle internationale avait éclaté entre l'Angleterre et le Vénézuëla. C'était un peu la même question qu'au Transwaal : l'Angleterre convoitait des gisements métalliques situés en territoire vénézuélien, dans le voisinage de ses établissements de la Guyane, et, sous prétexte de délimitation de frontière, elle s'apprêtait à spolier le Vénézuëla du district qui lui plaisait. Quand, soudain, les États-Unis intervinrent. Dans un message retentissant, le Président Cleveland sommait l'Angleterre de respecter l'intégrité du Vénézuëla et de soumettre ses prétentions territoriales à un tribunal d'arbitrage. L'Angleterre était alors à l'apogée de sa puissance, et l'audace des États-Unis causa en Europe

une véritable stupéfaction. Les États-Unis maintinrent leur ultimatum, et l'Angleterre céda.

Deux ans plus tard, nouveau coup de théâtre. L'île de Cuba luttait depuis longtemps pour s'affranchir de la domination espagnole, et les Etats-Unis appuyaient ouvertement les Cubains révoltés. A la suite d'un fait, accidentel en apparence, l'explosion d'un vaisseau américain en rade de la Havane, la guerre éclata entre l'Espagne et les Etats-Unis. Et, contre tous les pronostics des techniciens de la vieille Europe, les Etats-Unis anéantirent les escadres espagnoles à Manille et à Santiago de Cuba. L'Espagne dut conclure la paix ; par le traité de Paris, elle émancipait Cuba et elle cédait aux Etats-Unis ses dernières possessions d'outre-mer : Porto-Rico aux Antilles, les Philippines en Océanie.

Après avoir prouvé au monde leur puissance militaire, les Etats-Unis affirment leur puissance économique. Le recensement décennal de 1900 a révélé l'essor colossal de la nation yankee. La force de production de ce peuple de 76 millions d'hommes se traduit en chiffres formidables. Et désormais nous nous intéressons à leurs opérations commerciales, à ces concentrations de capitaux, à ces « combinaisons » d'entreprises, à ces « trustifications » d'accaparement universel ; nous suivons ces faits avec une attention inquiète, comme si le moment était proche où notre existence matérielle sera à la merci des « capitaines d'industrie » américains.

Et déjà aussi ce peuple de marchands pratiques parle comme un conquérant à qui serait réservé l'empire de la terre. Les déclamations « jingoïstes » de la « Presse Jaune » ont surpassé en outrance belliqueuse les rodomontades des chauvins les plus exaltés. Dans un discours prononcé à Chicago le 10 avril 1899, M. Roosevelt s'exprime ainsi :

« Il en est des nations comme des individus... C'est une basse contre-vérité de dire : les peuples heureux n'ont pas d'histoire. Trois fois heureux est le peuple qui a une glorieuse histoire, car mieux vaut oser de puissantes choses, remporter de glorieux triomphes, fussent-ils entrecoupés d'échecs, que de prendre rang avec ces pauvres esprits qui ne jouissent ni ne souffrent beaucoup, parce qu'ils vivent dans le gris crépuscule qui ne connaît ni victoire, ni défaite.... » Et plus loin : « Merci à Dieu pour le fer qu'il a mis dans le sang de nos pères, ces hommes qui soutinrent la sagesse de Lincoln et portèrent l'épée ou la carabine dans les armées de Grant ».

Après l'« impérialisme » anglais, après l'« impérialisme » allemand, voilà donc un nouvel impérialisme qui nous menace : l'« impérialisme » américain, l'« impérialisme » yankee.

Sans doute, depuis la guerre de Cuba, l'exaltation des « jingos » d'outre-Atlantique s'est un peu apaisée. Les Etats-Unis n'ont pas entrepris de nouvelle guerre de conquête. Mais, dès maintenant, ils entendent se comporter en grande puissance ; ils prétendent

intervenir dans le règlement des destinées de l'Univers : partout, en Asie, en Europe même, ils affirment leur existence en élevant la voix à côté des gouvernements du Vieux-Monde.

Mais ici un fait surprenant se présente. Tout en adoptant une politique nouvelle, d'expansion et de conquête, par voie de substitution graduelle et continue à la politique originelle de défense et d'isolement, les Etats-Unis justifieraient leurs actes par les mêmes principes que jadis. Un principe immuable et intangible dominerait leur politique depuis 80 ans, — ils l'invoquent à toute occasion dans leurs rapports avec l'Europe, — ce principe, c'est la doctrine de Monroe.

Qu'est-ce donc que la doctrine de Monroe ? La doctrine d'aujourd'hui est-elle la doctrine des origines ?

Telles sont les questions que nous devons essayer de résoudre, si nous voulons caractériser et connaître le droit international américain.

Ce dernier se résume en effet, tout entier, depuis 1823, dans la doctrine de Monroe.

Mais avant d'aborder l'étude de cette doctrine, et afin de saisir l'ensemble de l'échiquier américain, il est nécessaire de se remémorer l'ensemble de l'histoire du continent américain.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

Histoire générale résumée du Continent américain

Découverte de l'Amérique; conquêtes portugaises et espagnoles. — L'histoire de l'Amérique débute à la découverte de Christophe Colomb, en 1492.

C'est la conquête immédiate du centre et du sud du continent par les Portugais et les Espagnols.

Avant sa découverte, l'Amérique était loin d'être, malgré qu'on l'ait parfois prétendu, un pays barbare : elle était, en effet, peuplée de races au moins aussi cultivées que les Grecs et les Romains. Ce sont les Espagnols qui y importèrent la véritable barbarie. Sous le régime qu'ils y instituèrent et qui dura deux siècles (xv^e et xvi^e), l'Amérique ne fut qu'une terre d'esclavage et d'exploitation, plus inculte qu'avant l'arrivée des Européens.

Toutefois, dans la partie Nord de l'Amérique, la conquête espagnole ne fut jamais bien solide, et donna lieu de bonne heure à des rivalités internatio-

nales. En fait, les conquérants espagnols, recherchant surtout l'or, n'avaient qu'à peine parcouru les contrées Nord de l'Amérique, — ce qui, du reste, n'empêchait pas les monarques espagnols de se proclamer souverains de tout le continent américain, et cela au nom de la Papauté qui leur avait confié (*Bulle inter cætera*, 1494) l'évangélisation des fidèles de l'Amérique.

Mais ce n'était là évidemment qu'une très vague souveraineté, et, dans le nord, l'Espagne se heurtait à de sérieuses rivalités, françaises et anglaises.

Colonies anglaises et françaises. — Dès 1498, Henri VII d'Angleterre avait envoyé un navigateur à sa solde, Caboto, reconnaître les côtes de l'Amérique du Nord. Puis vint la Réforme, et, plus que jamais, l'Angleterre se montra la rivale de l'Espagne, champion de la Papauté.

En réalité, au xvi^e siècle, l'Espagne détient le continent américain, au sud, — exception faite de l'enclave brésilienne. La région nord resta toujours à l'abri de la colonisation hispanique. Ces terres nouvelles étaient convoitées par les Français et les Anglais.

En effet, dès le début du xvi^e siècle, les pêcheurs bretons et normands exploitaient les pêcheries de morues de Terre-Neuve. François I^{er}, d'autre part, organisa des expéditions coloniales qui amenèrent la création des établissements français du Canada. Au début du xvi^e, les colonies françaises d'Amérique

sont très prospères et, déjà, elles ont commencé de lutter contre la rivalité anglaise. La Grande Bretagne avait, de son côté, cherché, depuis Elisabeth, à devenir une puissance maritime, et les colonies anglaises, sous cette impulsion, se succèdent sur la côte orientale des États-Unis modernes. En 1606, il y a une colonie anglaise en Virginie, avec une compagnie à charte, à l'instar de celle des Indes.

Mais l'histoire des colonies anglaises d'Amérique aurait été banale sans l'arrivée des pèlerins ou puritains. Ceux-ci étaient des protestants dissidents qui, nourris de la lecture de la Bible, ne voulaient pas se soumettre à l'Eglise officielle, à l'épiscopat anglican. L'église anglicane était, en effet, une église hiérarchisée, intolérante, extrêmement ritualiste. Les puritains n'étaient au fond que des libres penseurs réclamant le droit d'interpréter la Bible à leur façon. Persécutés par les premiers Stuarts, ils se réfugient en 1607 en Hollande. Mais la Hollande était surpeuplée, et elle n'était pas terre anglaise. Aussi les puritains, patriotes avant tout, résolurent-ils d'aller gagner à leurs pays des terres inconnues, et leur choix tomba sur l'Amérique du Nord. La Compagnie qui exploitait la Virginie se montra, d'abord, fort hostile aux projets des émigrants, et ce fut seulement le 6 septembre 1620, que les passagers de la *Fleur-de-Mai* débarquèrent sur les côtes du Nouveau-Monde, à leurs risques et périls, d'ailleurs, et sans la moindre garantie de leur gouvernement.

Ils apportaient avec eux l'esprit de réaction contre les formules européennes, et le sentiment de l'égalité républicaine. Dès leur arrivée, ils se donnèrent une constitution républicaine.

Les colons américains ne restèrent pas longtemps indépendants. La métropole les avait laissés sans secours quand ils étaient pauvres, mais lorsque leurs établissements furent devenus prospères, elle les reconnut comme ses fils, et les Stuarts, leurs anciens persécuteurs, s'empressèrent d'étendre leur autorité sur les nouvelles colonies d'Amérique qu'ils avaient fondées.

Au ^{xvii}^e siècle et pendant la moitié du ^{xviii}^e, la colonisation britannique en Amérique n'est cependant que de surface. Contrairement à l'opinion commune qui voudrait que les Anglais aient occupé la majeure partie des États-Unis contemporains, les colons anglais ne détenaient qu'une zone côtière, et leur activité économique se bornait à un trafic avec la Grande-Bretagne. Au contraire, l'arrière-pays était détenu par la France. Au nord, le Canada, au sud la Louisiane, — et au ^{xviii}^e siècle les établissements français remontant la vallée du Mississipi, tendaient à se relier au Canada et à enclaver ainsi les colonies anglaises dans une bande sans profondeur.

Traité d'Utrecht, 1713 ; Traité de Paris, 1763 ; Fin de l'influence française au profit de l'Angleterre. — Il est vrai que ces colonies françaises étaient mal défendues par la Métropole, et très convoitées

par l'Angleterre. Le sort de ces possessions se trouvait lié aux guerres européennes de Louis XIV. C'est ainsi que le traité d'Utrecht, en 1713, consacra le premier échec colonial sérieux de la France. Elle cédait à l'Angleterre ses établissements du Mississippi, ouvrant ainsi l'arrière pays aux Anglais. Elle perdait, en outre, Terre-Neuve et les îles adjacentes. L'Angleterre acquérait presque toutes les côtes américaines. La colonisation française était rejetée au nord et au sud, au Canada et à la Louisiane.

Au point de vue français, les deux guerres de sept ans, et spécialement la deuxième, furent désastreuses pour les possessions de la France en Amérique. Ces possessions furent très vivement attaquées par l'Angleterre, et très mal défendues par la diplomatie de Louis XV. Le traité de Paris, en 1763, consacra la fin de l'influence française au profit de l'Angleterre. Le Canada tout entier devenait colonie anglaise, et, dès lors, l'Angleterre détenait depuis le pôle jusqu'au golfe du Mexique.

Traité de Versailles, 1783 ; Traité de Gand, 1814 ; Indépendance des Etats-Unis. — Néanmoins, ces événements prouvèrent rapidement que le gain de l'Angleterre était plus apparent que réel. La Grande-Bretagne crut pouvoir militariser l'administration des colonies du Nouveau-Monde.

Le Canada toléra ce régime, mais les anciennes colonies américaines se révoltèrent et proclamèrent leur indépendance.

Cette insurrection a, comme toutes les insurrections, des causes et des prétextes.

Les prétextes furent : la prétention de la couronne et du Parlement à taxer d'office les colonies du Nouveau-Monde, et à frapper de droits plus ou moins élevés certaines matières de première nécessité, par exemple le verre, et surtout le thé. Les colons d'Amérique voulaient voter eux-mêmes leurs impôts, et la première tentative d'insurrection fut la résistance aux collecteurs d'impôts.

Quant aux causes, la principale était le désir d'indépendance des colons américains au moment où l'Angleterre était plus exigeante que jamais, et le désir aussi de fonder une république, alors que le gouvernement anglais devenait de plus en plus aristocratique.

L'Angleterre se montra arrogante. En 1774, le Parlement vota une déclaration de principe qui affirmait la suprématie de la métropole sur les colonies.

L'Amérique s'insurgea et la guerre d'indépendance commença.

La question Américaine passionna l'Europe et celle-ci manifesta son hostilité envers l'Angleterre. Pourquoi ?

On a prétendu que l'Europe avait des sympathies pour la forme républicaine demandée par l'Amérique, mais cet argument est secondaire ; la vérité, c'est que : 1° l'Europe jalousait l'Angleterre à cause de sa prospérité commerciale ; 2° elle avait été indignée

des excès de la marine britannique à l'égard des navires neutres.

L'Angleterre avait trop orgueilleusement pratiqué la politique d'isolement. L'Europe se vengea en favorisant les insurgés.

En Allemagne, on lui refusa des mercenaires ; en Russie, Catherine II souleva la ligue de la Neutralité armée de 1780 ; l'Espagne détestait aussi bien les Etats-Unis qui répudiaient ses droits sur l'Amérique, que l'Angleterre qui venait de s'emparer de Gibraltar, mais elle se décida, à la fin de la guerre, à combattre contre l'Angleterre ; la France, en 1778, s'allie aux Etats-Unis et leur envoie des troupes (Rochambeau et Lafayette), en même temps qu'elle attaque la marine anglaise.

Après la campagne militaire de 1781 et la capitulation de l'armée anglaise à York-Howm, l'opinion générale, en Europe, considérait que la paix s'imposait. Au fond, d'ailleurs, l'Angleterre ne continuait la lutte que par haine de la France, témoin la proposition faite en 1782 à l'Amérique par l'Angleterre, de voir son indépendance définitivement reconnue à la condition qu'elle consente à se retourner contre la France ; les Etats-Unis, du reste, refusèrent loyalement.

Le 30 novembre 1782, les préliminaires de la paix étaient signés et le traité de Versailles du 9 septembre 1783 terminait la guerre par la reconnaissance de l'indépendance des Etats-Unis.

Cette guerre était favorable à la France qui recouvrait quelques lambeaux de ses colonies, mais elle était défavorable à l'Espagne. Cette dernière paraissait victorieuse et les traités de paix semblaient la favoriser, mais la guerre avait révélé son néant militaire, et ses colonies allaient avoir l'exemple perpétuel des Etats-Unis affranchis.

Une fois installés et reconnus comme Etats indépendants, les Etats-Unis, dans leur politique extérieure, dirigèrent tous leurs efforts vers le maintien de la paix et ne cessèrent de conserver la neutralité la plus absolue.

Napoléon s'employa activement à les lancer contre l'Angleterre. Dans ce but, il leur céda pour presque rien la Louisiane (1803), et il leur réserva une place favorisée dans les opérations du blocus continental ; malgré toutes ces avances, les Etats-Unis persistèrent à rester neutres.

Mais l'Angleterre, maladroitement, manifesta contre eux une certaine hostilité et, dans sa réponse au blocus continental, molesta les navires américains. La guerre fut à nouveau déclarée et dura deux ans (1812-1814). Elle se termina par le traité de Gand, en 1814. Ce traité était une deuxième reconnaissance de l'indépendance des Etats-Unis.

Emancipation des colonies espagnoles. — En pratique, tout le continent américain, au sud du golfe du Mexique, était espagnol, sauf les Guyanes et le Brésil portugais. Les Guyanes sont colonies euro-

péennes et le Brésil est maintenant indépendant. Les causes de l'émancipation des colonies espagnoles furent particulièrement : l'exemple des Etats-Unis et l'administration de l'Espagne qui les exploitait impitoyablement. L'entrée des Français en Espagne avec Napoléon n'eût aucune influence sur l'indépendance des colonies hispano-américaines qui, à ce moment, furent fort loyalistes ; elles refusèrent, en effet, de prêter le serment de fidélité à Joseph Bonaparte « l'usurpateur français », et formèrent contre lui des juntas révolutionnaires. Mais quand leur roi légitime fut remonté sur le trône, ces juntas déclarèrent l'indépendance des colonies espagnoles.

Ce fut l'origine des luttes coloniales espagnoles, à partir de 1810. Les colonies ne furent favorisées ni par l'Europe, ni par les Etats-Unis, décidés à demeurer fidèles à leur politique de neutralité, et, seuls, les patriotes américains durent mener la lutte ; parmi ces patriotes, le plus célèbre et le plus remarquable est Bolivar. En une dizaine d'années, malgré leur courage, les Espagnols avaient perdu tout prestige. Les colonies s'érigèrent en républiques, et, dès lors, l'Amérique était indépendante.

C'est désormais avec enthousiasme qu'elle devait et qu'elle allait accepter la doctrine de Monroë :

« L'Indépendance des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe ».

CHAPITRE II

Préliminaires du message de Monroe

Pour donner leur véritable valeur aux déclarations américaines de 1823, il faut rappeler les circonstances historiques qui les provoquèrent.

En 1823, les Etats-Unis étaient affranchis de la domination anglaise depuis 40 ans. Ils traversaient une période de prospérité matérielle, et, après avoir été, à l'origine, une confédération fragile de colonies particulières, animées d'un patriotisme tout municipal et jalouses de leurs libertés vis-à-vis de l'Union, ils commençaient à sentir qu'ils formaient une seule et même nation, la nation Yankee, et que cette nation était appelée à grandir rapidement sous l'égide de la bannière étoilée.

C'est dans conditions qu'allait se poser une des questions des plus graves pour la République américaine.

La Sainte-Alliance.— L'Europe vivait alors sous le régime de la Sainte-Alliance. Les souverains absolus d'Europe formaient une coalition permanente pour le maintien de l'ordre politique et du « droit public européen ». Ce que les monarques de la Sainte-

Alliance appelaient «le droit public européen», c'était le droit autocratique de l'Ancien Régime, le droit des princes légitimes à régner en maîtres sur les peuples, par la grâce de la délégation divine. Les peuples n'étaient autorisés à élever la voix, ni pour faire entendre des revendications démocratiques au mépris du pouvoir souverain de leur prince, ni pour protester, au nom de leurs aspirations nationales, contre les frontières arbitraires et les gouvernements étrangers que leur imposaient les congrès diplomatiques. Et pour mieux assurer leur règne contre les révolutionnaires de toute catégorie, les souverains de la Sainte-Alliance s'engageaient à intervenir de concert dès que l'ordre viendrait à être sérieusement troublé dans un de leurs Etats ou dans un Etat voisin. Les choses s'étaient passées ainsi en 1823 : la France était intervenue en Espagne, au nom de la Sainte-Alliance, pour rétablir l'autorité du roi légitime, Ferdinand VII.

Après l'intervention en Espagne, il fallait attendre l'intervention en Amérique.

Tandis que les souverains alliés faisaient régner la paix à Varsovie et rétablissaient l'ordre à Madrid, la révolution et le droit populaire triomphaient en Amérique. Les colonies espagnoles s'étaient matériellement émancipées de la métropole et elles revendiquaient, comme les peuples opprimés d'Europe, le droit à la liberté et à l'indépendance. Pour les défenseurs du « droit public européen », c'étaient là

des prétentions plus subversives encore, si cela était possible, que les menées révolutionnaires du vieux monde. Il faut songer, en effet, que jusqu'au xix^e siècle, les métropoles d'Europe avaient regardé leurs colonies lointaines comme des domaines d'exploitation qui devaient faire vivre la métropole sans avoir eux-mêmes le droit de vivre. L'Espagne imposait à ses colonies le travail des plantations et des mines, parce qu'il fallait à la métropole de l'or et des denrées d'outre-mer ; elle interdisait à ses colons toute industrie et tout commerce, parce qu'elle se réservait le privilège de leur vendre les produits des manufactures espagnoles au tarif fixé par le Conseil des Indes. Les peuples qui s'émancipaient à la voix de Bolivar n'étaient donc pas seulement des roturiers qui réclamaient leur place aux Conseils du gouvernement, comme nos pères de 1789, — c'étaient plutôt des forçats ou des esclaves qui revendiquaient le droit de travailler pour eux-mêmes, après plusieurs siècles d'asservissement au despotisme économique de la métropole. L'émancipation de l'Amérique espagnole était l'insurrection populaire la plus formidable, l'exemple le plus éclatant qui pût être offert aux peuples opprimés par la Sainte-Alliance, à ces nationalités mutilées qui réclamaient en vain aux chancelleries de Vienne et de Saint-Pétersbourg l'autorisation de vivre indépendantes.

Il semblait donc qu'après avoir triomphé des révolutions d'Europe, la Sainte-Alliance devait s'occuper

de régler la question hispano-américaine, et, s'il le fallait, intervenir en Amérique du Sud et au Mexique pour y rétablir la domination espagnole. S'il paraissait impossible de restituer le gouvernement de ses colonies à l'Espagne épuisée, la Sainte-Alliance pourrait du moins restaurer le principe monarchique au-delà des mers, en organisant chez les peuples de l'Amérique nouvelle des royaumes autonomes, et en confiant ces royaumes aux princes disponibles d'Europe. C'est la solution que préconisait Châteaubriand qui aurait voulu donner indirectement la possession de l'Amérique espagnole à la maison de France, en obtenant pour des Bourbons les futures royautés d'Amérique. Mais deux puissances devaient être nettement hostiles à ces projets politiques : l'Angleterre et les États-Unis.

L'Angleterre n'était entrée qu'à regret dans la Sainte-Alliance. Elle était, par tendance, aussi éloignée des principes absolutistes de l'Autriche que des théories démocratiques de la Révolution Française, et elle s'accommodait mal des politiques collectives d'intérêt européen qui répugnaient à ses traditions d'indépendance et d'isolement farouche. La question des colonies espagnoles lui fournit une première occasion pour se détacher de la Sainte-Alliance. L'Angleterre avait, d'ailleurs, tout intérêt à l'émancipation définitive des nouveaux peuples d'Amérique. A la place d'un empire colonial impénétrable, elle rencontrerait des nations accueillantes, ouvertes au commerce et aux produits

britanniques. A tout prix, il fallait empêcher une intervention européenne qui ne pouvait profiter qu'à l'Espagne ou à la France. Quand l'Angleterre vit les armées françaises à Madrid, elle n'hésita pas : elle se rapprocha des Etats-Unis, sûre de l'accueil qui devait être fait à ses ouvertures.

Aux États-Unis, la cause des colonies espagnoles était foncièrement populaire. Principes et intérêts, tout poussait les Yankees à prendre fait et cause pour leurs frères de l'autre Amérique. Les Hispano-Américains suivaient l'exemple des Etats-Unis en luttant contre la métropole ; comme eux, ils proclamaient le droit des hommes à la liberté, le droit des peuples à l'indépendance ; à l'imitation même des États-Unis, ils semblaient disposés à se donner des institutions républicaines et fédératives. Ils devaient, enfin, renoncer aux prohibitions du système colonial et ouvrir leurs ports aux échanges internationaux : le commerce et l'industrie des États-Unis en retireraient le plus grand bénéfice. Les États-Unis avaient un tel intérêt à l'affranchissement définitif des colonies espagnoles, que, dès 1822, et au risque de soulever d'unanimes protestations, ils avaient reconnu l'indépendance des nouvelles nations américaines. Lorsqu'au mois d'août 1823, le ministre anglais Canning s'adressa au gouvernement américain pour s'assurer de son concours éventuel dans la question des colonies espagnoles, le Président Monroë et ses conseillers sentirent qu'avec l'appui secret de l'Angleterre

ils pouvaient parler haut, qu'ils pouvaient protester solennellement contre la politique de la Sainte-Alliance, qu'ils pouvaient proclamer et garantir l'indépendance des deux Amériques au nom du droit public américain et au mépris de la politique des puissances alliées: le message de 1823 fut discuté et arrêté tel qu'il nous est parvenu.

Mais peut-être les États-Unis auraient-ils résisté durant quelque temps encore aux sollicitations de l'Angleterre si un autre problème n'avait à ce moment surgi, pour lequel ils avaient besoin de l'appui de la Grande-Bretagne. Le danger venait cette fois de la frontière du Nord qui venait d'être menacée par la Russie.

Incident russo-américain. — La Russie, après avoir conquis la Sibérie, s'était installée sur le continent américain, au travers de détroit de Behring. Comme les régions de l'Alaska étaient peu hospitalières, la colonisation russe était peu à peu descendue vers le sud, et menaçait au nord-ouest l'expansion des États-Unis. Plus spécialement, les Compagnies de fourrures russes descendaient chaque jour davantage vers le sud et, ainsi, étaient arrivées vers 1820 jusqu'en Californie; il en résultait pour la Russie d'incessants conflits de frontières avec les États-Unis, d'une part, et l'Angleterre, d'autre part, dans le Canada anglais. En outre, comme la géographie de ces régions était fort mal connue, on ne parvenait jamais à s'entendre. Pour mettre fin à cette

situation, le tzar Alexandre I^{er}, au lieu de recourir à un traité, décréta, par un ukase impératif du 16 septembre 1821, possession russe, les côtes du Pacifique, de la mer de Behring au 51° de latitude sud. Il s'attribuait de plus, par le même ukase, une bande de mer territoriale de 150 kilomètres de large, dans laquelle aucun navire étranger ne pourrait pénétrer.

L'Angleterre et les États-Unis protestèrent.

L'Angleterre appuya sa protestation sur le principe de la liberté des mers; d'ailleurs, cette protestation fut assez timide, uniquement destinée, semble-t-il, à complaire aux États-Unis.

Ces derniers, au contraire, qui voyaient ainsi contrecarrer leurs projets d'expansion territoriale, se montrèrent très émus, mais ils se trouvèrent gênés pour trouver le principe juridique sur lequel ils appuyeraient leur protestation. Ils ne pouvaient pas arguer d'une prise de possession par eux-mêmes du territoire russe; ils ne pouvaient pas non plus se plaindre de la non effectivité de l'occupation moscovite, puisque à cette époque la légitimité des occupations fictives était généralement admise. Ils découvrirent alors un principe nouveau : le principe de la liberté du sol américain.

Ce principe apparut dans une note adressée, le 17 juillet 1823, à l'ambassadeur russe par le secrétaire d'État des États-Unis, Adams. Celui-ci conçut l'idée nouvelle que le Nouveau-Monde, étant un pays nouveau, devait avoir un droit nouveau. Or, disait

la note, le Nouveau-Monde date réellement de 1776, date de l'indépendance des États-Unis : « D'un amas de colonies, le continent américain est devenu une terre de liberté et de civilisation, et son sol ne peut plus connaître que des États libres. » Dès lors, « de même que la vieille Europe n'admettrait pas que l'on vienne coloniser chez elle, de même la nouvelle Amérique, son égale en liberté, ne peut pas tolérer une colonisation étrangère. »

Ces principes posés, les États-Unis ne peuvent admettre la validité de l'ukase russe, parce que « la déclaration russe crée en définitive de nouveaux établissements coloniaux, chose incompatible avec le principe de la liberté du sol américain. »

La Russie parut accepter d'emblée le raisonnement américain, et le principe de la liberté du sol américain. Le gouvernement du tzar se contenta de répondre que l'argument américain ne portait pas en fait. En effet, d'après la Russie, la découverte des territoires contestés avait été faite par les explorateurs russes antérieurement à la proclamation de l'indépendance des États-Unis. Donc, il n'y avait pas « colonie nouvelle » dans le sens de l'opinion des États-Unis. En d'autres termes, il n'y avait plus entre les États-Unis et la Russie qu'une difficulté géographique : délimiter les points occupés par la Russie en 1776.

Comme on avait, de part et d'autre, un vif désir de s'entendre, les négociations furent faciles et

aboutirent à deux conventions : la convention entre la Russie et les États-Unis du 17 avril 1824, et la convention entre la Russie et l'Angleterre du 28 février 1825. L'une et l'autre sont des conventions de pure délimitation géographique, d'ailleurs défectueuses, car elles seront plus tard la source d'un litige entre les États-Unis et l'Angleterre, lorsqu'en 1867 les États-Unis achèteront l'Amérique russe à la Russie.

Mais de l'incident russo-américain s'était dégagé un principe nouveau : le principe de la liberté du sol américain, et c'est ce principe qui allait être recueilli par Monroë pour la rédaction du célèbre message.

CHAPITRE III

Le message de Monroe

Pour comprendre la portée du message de Monroe, et pour se rendre compte de l'influence générale que ce message a exercé sur la vie politique des Etats-Unis, il est utile de connaître d'abord ce qu'était personnellement l'auteur du message, et, ensuite, le milieu politique dans lequel il évoluait. Cette étude est d'autant plus utile, que le président des Etats-Unis est investi d'un pouvoir propre ; il n'est même pas tenu de suivre l'avis de ses ministres et encore moins celui du Congrès. Par suite, la politique étrangère d'un président est le plus souvent le reflet exact de sa personnalité. James Monroe est, d'ailleurs, le vrai type d'un homme d'Etat américain. Parti, pour ainsi dire, de rien, il a successivement gravi et occupé tous les échelons de la politique, et de cette longue et patiente pratique, il a retiré le sens de la réalité des choses et de leur supériorité sur les principes abstraits.

Monroë. — Monroë est né en Virginie, en 1758. Fils d'un charpentier, il passa ses premières années dans une école primaire. Lorsqu'éclata la guerre de

l'Indépendance, il était dans un collège de Boston ; il avait dix-huit ans. Quittant aussitôt le collège pour l'armée, il s'enrôlait dans les troupes insurgées. Là, il se faisait remarquer par son courage et son esprit de méthode ; à l'âge de vingt ans, sur la proposition de Lafayette, il était nommé colonel.

En 1778, il quitta brusquement l'armée et se consacra à l'étude du droit, sous la direction du jurisconsulte américain Jefferson. Ensuite, ses études légales une fois terminées, Monroë se lance dans la vie politique. En 1782, il est élu membre de l'assemblée de Virginie et, quelques années plus tard, ses concitoyens l'envoient comme sénateur de la Virginie au Congrès fédéral. En 1793, il est choisi comme ambassadeur des Etats-Unis en France. Il y devient l'intime des chefs de la Révolution, notamment de Robespierre. Mais cette attitude déplait au gouvernement américain et il est rappelé en 1798. De retour aux Etats-Unis, Monroë n'hésite pas à ouvrir une campagne politique contre les auteurs de son rappel, parmi lesquels se trouvait, au premier rang, le président fédéraliste John Adams. Ce dernier succombe et il est remplacé par le républicain Jefferson. Quant à Monroë, il réussit, dans la lutte, à se faire attribuer la situation de gouverneur de la Virginie. En 1803, il reprend place dans la carrière diplomatique et se rend à Madrid d'abord, à Paris ensuite, pour négocier l'achat de la Louisiane. Cette affaire conclue, il est nommé-ambassadeur des Etats-Unis à Londres.

Là, il fait montre d'une attitude énergique ; il refuse de transiger sur le droit des neutres et il proteste contre la saisie des navires américains par les Anglais. En 1815 il est rappelé en Amérique et le président Mindison le nomme secrétaire d'Etat. Au bout de quelques mois, il prend le secrétariat de la guerre. Enfin, en 1817, il est élu président et réélu en 1821.

Au point de vue politique, Monroë n'était pas un génie, pas même un grand homme politique. Le trait dominant et caractéristique de sa personnalité était un sens pratique extrêmement développé. Il était, en outre, très timide et détestait notamment les réunions publiques. Il ne parlait jamais sans avoir écrit son discours. Mais, une fois une résolution prise, il ne reculait jamais devant aucune de ses conséquences.

Monroë, ancien diplomate, fut surtout préoccupé par la politique étrangère, et son but essentiel fut d'augmenter autant que possible le territoire des Etats-Unis. C'est ainsi que son attention fut appelée sur la situation de la Floride. Celle-ci était nominale-ment colonie espagnole. Pratiquement, elle était dégagée de toute autorité. Il s'ensuivait que les Indiens se livraient à des expéditions périodiques qui venaient dévaster le territoire Américain. Monroë n'hésita pas à envoyer des troupes fédérales en Floride pour mettre les Indiens à la raison. Naturellement, l'Espagne protesta, mais assez timidement et, en 1819, elle cédait la Floride aux Etats-Unis.

A un point de vue différent, Monroë avait toujours

gardé une grande sympathie pour la Grande-Bretagne et cherchait à négocier avec elle un traité de commerce. Par suite, Monroe était tout préparé aux conversations avec Canning sur les affaires sud-américaines.

Milieu politique des Etats-Unis en 1823. — A côté du président Monroe, il y avait le milieu politique des Etats-Unis. Malgré son indépendance, le président des Etats-Unis subit l'influence de l'opinion publique. Plus spécialement, il doit supporter le contrôle du Sénat sur les traités qu'il passe, et le contrôle, plus ou moins occulte, sur son administration, des comités parlementaires. Pour ces diverses raisons, Monroe ne pouvait décider de sa politique étrangère sans s'inspirer des précédents de la diplomatie américaine et sans solliciter, et peut-être même sans suivre, l'avis des fondateurs vivants encore de la nouvelle République. De plus, Monroe étant personnellement timide, se gardera de brusquer le sentiment public, et son message ne sera que le reflet de l'expression moyenne du pays, ce qui en explique l'importance, le succès et la valeur.

La doctrine de Washington. — Pour être jeune en 1823, la diplomatie des États-Unis n'était pas sans règles. Elles dérivait toutes de l'« Adresse d'adieux » écrite le 17 septembre 1797 par Washington, lorsqu'il quitta le pouvoir.

Dans cette adresse, Washington recommande à ses concitoyens la plus grande prudence dans leurs rela-

tions avec l'Europe : « Liez, leur disait-il, des relations commerciales avec l'Europe, mais gardez-vous de vous mêler des querelles particulières qui agitent des intérêts étrangers aux États-Unis. Ceux-ci sont matériellement séparés du vieux monde : qu'ils profitent de cette situation privilégiée pour s'en séparer moralement. La meilleure attitude des États-Unis est, dans l'ensemble, une stricte neutralité, — non pas une neutralité passive, mais une neutralité comprenant une défense irréductible contre toute attaque ou toute injure venant de l'extérieur. En mêlant notre politique à celle de l'Europe, nous perdons la plus belle de nos prérogatives, celle de décider en conscience entre la paix et la guerre. Nous risquons de devenir un simple élément du jeu international, et nous tombons dans les filets de l'ambition et des caprices des souverains monarchiques ».

A ces craintes de Washington, ses successeurs en ajoutèrent deux autres qui concourraient à rendre très prudente la diplomatie des États-Unis. La première de ces craintes était que les États-Unis, pays républicain, fût jugé dangereux par les monarques de la Sainte-Alliance. Si, par suite, les États-Unis s'agitaient extérieurement, on pouvait redouter que ces monarques ne cherchent à détruire le foyer d'agitation. La seconde crainte était celle du président John Adams : « Il y a, disait-il, tant d'hommes politiques à acheter aux États-Unis, qu'il ne faut pas donner à l'or européen tentation ou intérêt de corrompre la vie publique de ce pays ».

Les théoriciens. — A côté des hommes agissant, les théoriciens du Droit américain avaient les mêmes vues. Notamment, l'inspirateur de Monroë, Jefferson, le plus illustre jurisconsulte américain, considérait comme un malheur public toute incursion, même justifiée, dans les affaires d'Europe. Ainsi, en 1800 et 1801, le gouvernement des Etats-Unis avait été appelé à se demander quelle attitude il prendrait en présence de la deuxième ligue de neutralité armée, laquelle avait pour but de faire triompher contre l'Angleterre les principes généraux de la neutralité maritime. Jefferson consulté répondit : « Les principes de la ligue sont excellents, leur adoption marquera un bienfait énorme pour le commerce international des neutres. Les États-Unis auraient donc tout intérêt à les voir triompher, et cela d'autant plus que ces principes ne sont autres que ceux toujours soutenus par ces mêmes États-Unis. Malgré tout, je déconseille l'adhésion à la ligue de neutralité armée. Cette adhésion implique de prendre part à une coalition européenne, et, par suite, les intérêts des Etats-Unis deviendront communs avec les intérêts de plusieurs puissances européennes. Mieux vaut souffrir quelques abus commerciaux que de laisser notre diplomatie franchir les mers et participer à des réunions où nos intérêts ne pèseront guère, et où ils seront systématiquement sacrifiés par les diplomates européens, orgueilleux de leur civilisation et de leurs longs précédents. »

Le Message de Monroe. — Cette politique de recueillement et d'effacement avait toujours été la politique personnelle de Monroe, et c'est elle qu'il adopta tout d'abord à propos de l'affaire des colonies espagnoles d'où devait naître le fameux message.

C'est ainsi qu'en 1818, le message présidentiel se contentait d'une allusion vague au déplaisir avec lequel les États-Unis verraient l'intervention de l'Europe. Bolivar et les autres fondateurs de l'indépendance américaine insistèrent auprès du gouvernement des États-Unis. Tout ce que Monroe voulut bien faire, ce fut l'envoi d'une circulaire confidentielle adressée aux agents diplomatiques des États-Unis en Europe. Cette circulaire les prévenait que les États-Unis ne se joindraient à aucune intervention européenne contre les colonies espagnoles, et que si cette intervention se produisait, ils réservaient leur liberté d'action.

En 1822, presque à l'époque du fameux message, Monroe parla pour la première fois de reconnaître l'indépendance des colonies espagnoles. L'ambassadeur espagnol protesta, rappelant l'esprit de conciliation de l'Espagne, lorsqu'elle avait cédé la Floride. Monroe fut très ému de se voir accusé d'ingratitude, et il aurait peut-être renoncé à son projet, si ses amis politiques ne l'avaient exhorté à mettre l'intérêt de son pays au-dessus de ses sentiments personnels.

En définitive, Monroe n'est nullement un politicien chercheur de réclame bruyante, et son message

célèbre n'aura rien d'un document électoral banal fait pour surexciter la fibre patriotique. D'ailleurs, fidèle à sa tactique, Monroë n'écrira son message qu'après y avoir longuement réfléchi, et surtout, après avoir pris l'avis des hommes politiques les plus expérimentés.

Lorsque, en effet, les dépêches de Londres ne permirent plus de tergiverser, et que Canning sollicita les États-Unis de prendre une décision ferme relativement aux affaires espagnoles, Monroë s'empressa d'écrire, pour leur demander conseil, à ses maîtres politiques, et spécialement à Jefferson et à Mindison.

Monroë écrivit à Jefferson le 17 octobre 1823. Il lui transmet la proposition de Canning, en ajoutant que bien qu'il soit impossible de prévoir ce qui arrivera, son opinion personnelle est d'accepter les vues anglaises, et il demande s'il ne serait pas bon de déclarer publiquement que quiconque menacera les colonies espagnoles menacera les États-Unis eux-mêmes.

« D'ailleurs, dit Monroë, il est bien évident que si le despotisme écrase les colonies républicaines, c'en est fait de la liberté des États-Unis. »

La réponse de Jefferson est du 24 octobre 1823. « La question, dit-il, est la plus sérieuse que les États-Unis aient jamais eu à résoudre. Nous avons toujours eu deux maximes fondamentales : la première, de ne jamais nous mêler des disputes de l'Europe ; la deuxième, de ne pas souffrir que l'Europe se

mêle des affaires transatlantiques. L'Amérique, Nord et Sud, a une série d'intérêts distincts de ceux de l'Europe ; elle est donc, seule, compétente pour s'en occuper. D'ailleurs, l'Europe travaille à être le berceau du despotisme, et nous devons faire de notre hémisphère une terre de liberté. La nation qui, seule, aurait dû nous menacer, la Grande-Bretagne, nous offre, au contraire, de nous aider dans nos vues ; nous devons accéder à ses propositions ; nous l'isolons ainsi de l'affection des despotes ; nous jetons sa puissance dans le plateau de la liberté ; et, du même coup, nous assurons l'indépendance de tout un continent qui risquerait autrement de gémir dans les fers de la servitude. La Grande-Bretagne est la nation qui peut nous faire le plus de mal, avec qui nous avons le plus de contact, mais, avec elle, nous ne devons plus craindre personne au monde. Notre but doit donc être de nouer avec l'Angleterre une entente cordiale. C'est pourquoi il ne faut pas hésiter à aller lutter avec elle pour la même cause. A la vérité, les guerres de la Grande-Bretagne nous sont indifférentes : ce qui nous intéresse, ce sont les guerres qui pourraient nous toucher et où la Grande-Bretagne pourrait nous aider. Or, en l'espèce, s'il y a guerre, ce ne sera pas une guerre anglaise, ce sera, avant tout, une guerre américaine ; son but et son effet seront de fortifier le système de la liberté américaine ; d'expulser à jamais de notre sol les puissances étrangères, et, spécialement, de faire à jamais passer l'envie

à l'Europe de se mêler de nos affaires. En définitive, l'Angleterre nous demande tout simplement de prendre parti pour nos propres idées ; nous aurions mauvaise grâce de ne pas le faire, et ce faisant, nous obtenons du même coup deux avantages : le premier, c'est de jeter la division dans le concert des puissances européennes ; le deuxième, c'est de mettre de notre côté un des organes les plus puissants dudit concert. D'ailleurs, on parle de la guerre : est-on bien sûr qu'on l'aura ? S'y préparer, c'est la meilleure façon de l'éviter. Les Etats-Unis seuls pourront être attaqués ; unis à l'Angleterre, personne n'y songera. Enfin, nous avons une occasion de faire entendre la voix du droit et il ne faut pas négliger cette occasion de protester contre les abominables violations de la loi internationale qui consistent à se mêler des affaires de n'importe qui ; le honteux Bonaparte a commis un crime, et il est continué par une alliance qui se dit sainte et qui est aussi impie que lui ».

Jefferson conclut en conseillant à Monroe d'adhérer aux propositions anglaises, sans égard à leurs conséquences, fussent-elles belliqueuses ; « mais il est bien entendu, dit-il, que même si la guerre est heureuse, les Etats-Unis ne devront pas conquérir de nouveaux territoires, et devront se borner à assurer la liberté des pays émancipés ».

Quelques jours après, le 30 octobre 1823, Monroe recevait la réponse de Madison. « Il est évident, dit Madison, que nos sympathies et nos intérêts sont en

faveur des Américains luttant pour la liberté. Il est donc particulièrement heureux que la Grande-Bretagne, quoique guidée par des idées différentes des nôtres, ait manifesté le désir d'une action commune avec nous sur ce point. Avec cette coopération anglaise nous n'avons rien à craindre du reste de l'Europe ; bien plus, nous en tirons les meilleurs pronostics de succès pour nos propres vues. Par suite, nous n'avons pas à avoir l'ombre d'une hésitation sur l'adhésion à donner à la proposition anglaise. Toutefois, en pratique, il faudra que l'exécutif suive de près les conséquences politiques de cette adhésion en s'inspirant de l'esprit de la constitution et en considérant les derniers moyens comme étant bien les derniers ». Et Mindison ajoute : « La proposition de Canning a l'aspect d'une demande, mais elle n'en est pas une ; il s'agit d'une consultation ou d'une entente ; en fait, l'Angleterre y a répondu par avance ; le gouvernement anglais ne consulte les autres puissances que quand sa décision est prise, et l'Angleterre suivra la politique qu'elle a arrêtée, quelle que soit la réponse que nous donnions à son invitation. Il serait naïf de croire que la proposition anglaise est désintéressée ou même qu'elle est faite en considération de nos intérêts. La vérité, c'est que l'Angleterre propose ce qui lui est utile ; seulement, comme cela est aussi utile à nous, nous n'avons pas de raison de le rejeter ; bien plus, nous commettrions une grosse faute de laisser la Grande-Bretagne prendre le mérite d'être,

seule, le champion des peuples américains ; à rester dans une neutralité hargneuse, nous ne sommes même pas sûrs d'éviter la guerre, mais ce qui est certain, c'est que nous nous aliénons l'amitié de tous les peuples américains. Et si nous voulons profiter légitimement, comme c'est notre droit, des marchés coloniaux qui vont s'ouvrir, le premier pas de ces relations commerciales doit être de secourir des peuples qui ont fait appel à notre aide. »

Rédaction du message. — Après avoir reçu tous ces encouragements, Monroë n'eût plus qu'à rédiger les doctrines qui étaient siennes et que lui inspiraient, du reste, ses amis politiques. Il le fit dans un message adressé au Congrès des Etats-Unis, et qui porte la date du 2 décembre 1823. Ce message, qui est très long, s'occupe surtout de questions d'ordre intime relatives aux affaires courantes des Etats-Unis. Les questions de politique étrangère y sont traitées en deux parties séparées et sans lien apparent entr'elles : 1^o le paragraphe 7 ; 2^o les paragraphes 48 49.

Le paragraphe 7 est relatif à l'incident russo-américain dont nous avons parlé, et il expose la théorie de la colonisation européenne en Amérique ; il annonce que des négociations sont ouvertes entre les Etats-Unis et l'Angleterre, d'une part, et la Russie, d'autre part, pour arriver à une délimitation satisfaisante des frontières nord-ouest. Le président des Etats-Unis déclare, d'ailleurs, que « ces négociations sont empreintes d'un esprit tout amical ». Mais, en même

temps, Monroë profite de l'occasion pour affirmer « comme un principe où les droits et les intérêts des Etats-Unis se trouvent engagés, que les continents américains, par la condition libre et indépendante qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent, ne peuvent être désormais considérés comme susceptibles de colonisation par les puissances européennes ».

Ce paragraphe est le plus connu de tout le message, et c'est celui qu'on a résumé par la formule : « l'Amérique aux Américains ». En réalité, l'unique but que poursuit ici Monroë, c'est indiquer la direction qu'il a donnée à ses négociations avec la Russie et l'Angleterre.

Les paragraphes 48-49 sont relatifs, nous l'avons dit, à la question de l'indépendance des colonies espagnoles. Monroë y fait les déclarations suivantes : « les citoyens des Etats-Unis désirent chaleureusement la liberté et le bonheur de leurs frères d'Amérique. Dans les guerres entre puissances européennes, à propos de questions européennes, nous ne sommes jamais intervenus et notre politique est de ne pas intervenir. C'est seulement quand nos droits sont atteints ou sérieusement menacés, que nous nous sentons lésés et que nous nous préparons à la défense. Les événements de cet hémisphère nous touchent nécessairement de plus près ; tout observateur perspicace et impartial en comprendra les motifs. Le système politique des puissances alliées est essentiellement différent de celui de l'Amérique... Nous devons

donc à la franchise et aux amicales relations qui existent entre les Etats-Unis et l'Europe, de déclarer que nous considérerions toute tentative de leur part pour étendre leur système politique à une partie quelconque de cet hémisphère comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité. Quant aux colonies ou dépendances que les puissances européennes ont actuellement en Amérique, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas. Mais quant aux gouvernements qui ont proclamé leur indépendance et qui la maintiennent, et dont nous avons reconnu l'indépendance, nous devrions considérer toute intervention d'une puissance européenne tendant à les opprimer ou à contrôler d'une façon quelconque leurs destinées, comme une manifestation hostile vis-à-vis des Etats-Unis...»

Ainsi rédigé, le message reflète bien la pensée directrice des hommes qui avaient inspiré Monroe : d'abord, faire une réponse ferme, quoique amicale, aux prétentions de la Russie, ensuite et surtout, tenir en échec les menaces de la Sainte-Alliance. En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de la théorie du « splendid isolement », basée sur l'idée qu'on est assez fort pour résister au reste du monde, mais seulement d'un désir, le désir des Etats-Unis d'être seuls, parce qu'ils aiment à être maîtres chez eux.

Au point de vue de la forme, le ton du message est très mesuré. Ce n'est pas une proclamation sonore et menaçante comme en faisaient les monarques de

la Sainte-Alliance ; le langage adopté par Monroë est plutôt terne, sinon obscur. Dans l'esprit de Monroë, le message n'est pas une décision n'admettant d'autre réplique que la guerre ou le mépris ; il est essentiellement un exposé au Congrès de ses vues sur une question d'affaires, exposé qui a pour but de provoquer une discussion ultérieure. Monroë ne songe nullement à une contre-intervention brutale des Etats-Unis ; il est, au contraire, animé d'un très vif désir de conciliation et de paix.

Vis-à-vis de la Russie, le Président ne se livre à aucune récrimination au sujet de ses empiètements, et même il semble admettre le bien fondé des possessions moscovites. Seulement, il déclare que le passé est le passé, et que, dans l'avenir, les Etats-Unis auront une autre attitude ; celle-ci consistera à ne pas tolérer de nouveaux établissements coloniaux autour d'eux. Cette partie du message visait principalement l'Angleterre qui menaçait d'étendre ses possessions du Canada ; le Président avait l'air de parler à la Russie, alors qu'il s'adressait, en réalité, à l'Angleterre, et ainsi il évitait d'indisposer le cabinet de Londres, juste au moment où les Etats-Unis avaient besoin de lui pour résister aux entreprises de la Sainte-Alliance.

Egalement, vis-à-vis de la Sainte-Alliance, le message a la même allure générale : ni récriminations, ni provocations. C'est simplement une mise au point future de la diplomatie américaine ; les États-Unis

respecteront les colonies existantes pourvu que l'Europe respecte le *statu quo* américain. La diplomatie des États-Unis ne désire qu'observer une neutralité absolue. Elle ne s'immiscera pas dans les affaires des puissances tant que celles-ci ne menaceront pas les États-Unis. En d'autres termes, il n'y a rien dans le message qui puisse provoquer un état de guerre, ni même offenser les autres puissances ; il n'y a rien qui puisse permettre de penser que les États-Unis veulent faire triompher une doctrine qu'ils auraient créée de toutes pièces.

Seulement, ce caractère modéré est loin d'être exclusif d'une certaine fermeté. Sous le vague volontaire de son message, Monroe prend de sérieuses résolutions : il déclare étendre à tout le continent américain le régime de liberté que l'Europe n'a admis que pour les seuls États-Unis, et cette déclaration équivaut à la reconnaissance de l'indépendance de tous les États américains en voie de formation ; le message aboutit même à une proposition d'alliance des États-Unis, pour le cas où une intervention étrangère viendrait à se produire. D'ailleurs, le ton général du message laisse penser que Monroe considère que la règle de la non-intervention est la meilleure, et, par suite, il paraît espérer qu'une lutte contre l'Europe ne sera point nécessaire, et que la puissance diplomatique américaine suffira, à elle seule, à protéger les nouvelles républiques.

En d'autres termes, et pour conclure, le but de

Monroë dans son message paraît avoir été triple : en premier lieu, se faire entendre sans provoquer ; en deuxième lieu, arrêter l'Europe sans l'effrayer ; en troisième lieu, liquider le passé, en posant pour l'avenir une nouvelle ligne de conduite.

Il semble bien qu'au point de vue historique, Monroë ait été en harmonie parfaite avec la situation diplomatique générale, et qu'il ait atteint sans difficulté son triple but.

Telles sont donc les principales déclarations du Président Monroë. En substance, elles se ramènent à ceci : « En dehors de nous, il y a en Amérique trois catégories de territoires : les territoires encore inoccupés, les anciennes colonies européennes qui ont établi en fait leur indépendance, et les colonies européennes qui restent soumises à leurs métropoles. Nous ne voyons pas d'inconvénients à ce que l'Europe conserve ses colonies actuelles. Mais nous interdisons à l'Europe de reprendre ses colonies révoltées. Nous lui interdisons même de fonder de nouvelles colonies dans les régions encore vacantes de l'Amérique. »

L'Amérique fermée à l'Europe, « l'Amérique aux Américains », voilà, d'après l'opinion courante, la doctrine de Monroë, et toute la doctrine de Monroë.

Il semble que le peuple yankee, en adoptant la déclaration de 1823 comme principe cardinal de sa politique extérieure, a voulu affirmer sa personnalité nationale, qu'il a voulu prendre conscience de sa

propre volonté en l'exprimant sous une forme des plus réservées, mais d'un ton ferme, en signifiant à la vieille Europe que la jeune nation des États-Unis entendait vivre et grandir sans entraves, et qu'ainsi, pour mieux assurer sa sécurité nécessaire, elle barri-cadait le continent sauvage où elle poursuivrait librement ses destinées, sans autres voisins que les peuples indépendants de l'autre Amérique.

Et à l'heure actuelle encore, c'est bien ainsi que les États-Unis semblent comprendre la « Doctrine de Monroe » : exclusion de l'Europe de l'hémisphère américain, parce qu'ainsi le veut l'intérêt yankee. « La doctrine de Monroe, disait déjà Th. Roosevelt en 1896, alors qu'il écrivait comme simple citoyen, c'est l'interdiction de tout empiètement européen sur le sol américain. »

Et dans le discours prononcé à Augusta et à Proctor, en août-septembre 1902 : « Ce continent ne doit plus être considéré comme un terrain de colonisation par les puissances européennes. »

Ainsi les États-Unis interdisent à l'Europe de s'étendre en Amérique ; et ils ne s'inquiètent pas de savoir si leur prétention est ou non conforme au Droit des Gens.

En Europe, les théoriciens ont voulu protester contre la doctrine américaine. Ils ont fait observer qu'un peuple isolé n'a pas qualité pour imposer à l'univers entier un principe de droit international nouveau, même en l'affirmant pendant 80 ans, et

qu'en 1823, comme en 1907, il n'appartenait pas aux seuls États-Unis de décréter souverainement la condition politique de l'ensemble des continents américains, en fermant ces continents par intérêt personnel. Les États-Unis n'acceptent pas la discussion sur ce terrain. Ils déclarent eux-mêmes que la doctrine de Monroe n'est pas un principe de droit international, que c'est une règle de politique américaine. Mais cela suffit pour qu'elle ait une valeur absolue pour tous les Yankees.

Ici encore, il faut citer l'opinion de M. Roosevelt, simple particulier : « La doctrine de Monroe ne doit pas être considérée à un point de vue tout académique : c'est un principe de politique vivante... justifié par les besoins de la nation et par les véritables intérêts de la civilisation occidentale... La doctrine de Monroe n'est pas une question de droit, c'est une question de politique... Les juristes, comme juristes, n'ont absolument rien à dire à ce propos. Arguer que la Doctrine ne peut être reconnue comme principe de droit des gens, ce n'est qu'un gaspillage d'haleine... (1) ».

En somme, la doctrine de Monroe a toujours été considérée par les États-Unis comme un simple principe de politique personnelle, une règle essentiellement utilitaire, dont ils se réservent de faire varier

(1) Th. Roosevelt, *American Ideals*, p. 228-230.

les conséquences pratiques avec les circonstances, au gré de l'intérêt du moment.

La prétendue doctrine se réduit ainsi, en fait, à une formule creuse dont le contenu change sans cesse. Les Etats-Unis ont commencé par invoquer l'intérêt américain pour justifier la doctrine de Monroë; puis inversement, par politique, ils invoquèrent, comme nous le verrons, la doctrine de Monroë pour justifier une entreprise quelconque d'intérêt américain.

Mais, quelles que soient les « doctrines de Monroë » du présent et de l'avenir, il faut essayer, avant d'en aborder l'étude, de déterminer aussi exactement que possible la signification de la doctrine du passé, celle de 1823.

Accueil fait au Message. — Et d'abord, quel est, en 1823, l'accueil que reçut, dans le monde, le message de Monroë ?

En premier lieu, aux Etats-Unis.

Au point de vue américain, le message répondait parfaitement à la situation politique des Etats-Unis. D'une part, sa forme modérée était en harmonie avec la puissance militaire des Etats-Unis, à cette époque encore insuffisante pour permettre à Monroë de s'exposer de la part de l'Europe à une réponse belliqueuse ; et, d'autre part, le côté ferme du message ne pouvait que plaire à un pays comme les Etats-Unis qui, tout faibles qu'ils étaient, n'étaient pas d'humeur à se laisser menacer, sans protester, dans leur

existence. En outre, et à un autre point de vue, l'élaboration du message lui avait donné l'aspect, non pas d'une théorie personnelle à son auteur, mais plutôt d'un résumé des vues moyennes des hommes politiques américains. En d'autres termes, ce n'était pas là une doctrine bâtie pour appeler et supporter une discussion, mais plutôt, encore une fois, un résumé clair et complet d'idées politiques communes aux diplomates américains.

En résumé, le message était d'accord avec la conscience des Etats-Unis.

Aussi ceux-ci lui firent-ils un accueil enthousiaste. Sous la forme vague et hésitante du message, les Yankees y découvrirent la règle qu'ils désiraient voir devenir la directrice de leurs principes diplomatiques, à savoir que l'Amérique formait désormais un tout indépendant. Jusqu'en 1823, les Etats-Unis avaient bien prouvé leur indépendance vis-à-vis de l'Angleterre ; seulement leur position était mal définie à l'égard du reste de l'Europe : on ignorait notamment si les Etats-Unis faisaient figure de grande puissance ou d'Etat secondaire. Or, le message de Monroë pose en fait que les Etats-Unis se considèrent comme les égaux des plus vieilles monarchies européennes. En outre, l'Amérique devenait le refuge de la liberté politique bannie du reste de l'Europe ; en présence du despotisme de la Sainte-Alliance, les Etats-Unis couvraient de leur protection tout un essaim de jeunes républiques, et c'était là une pensée républicaine

dont l'orgueil yankee devait se sentir profondément flatté.

Enfin, à ces motifs d'approbation du message, s'ajoutait pour les Etats-Unis le plaisir plus égoïste d'assumer la protection des nouveaux Etats américains, ce qui leur donnerait, dans l'avenir, un protectorat politique, et encore plus sûrement des débouchés économiques.

Pour toutes ces raisons, le message de Monroë fut reçu sans l'ombre d'une protestation par l'opinion publique yankee.

Bien qu'il fut dirigé contre elle, le message reçut également de l'Europe un accueil favorable. Néanmoins, les motifs de cet accueil sont différents de ceux que nous venons de signaler pour les Etats-Unis.

Tout d'abord, la diplomatie européenne était mal au courant des idées politiques du peuple et des hommes d'Etat américains et elle s'obstina à voir dans le message un épisode sans précédents et sans suites. Pour l'Europe, il n'y avait là aucune déclaration de principe, aucune règle de conduite : il n'y avait qu'une décision d'espèce sans plus d'intérêt que les événements qui la provoquaient. Or, ces événements étaient en réalité peu importants pour la diplomatie européenne ; la déclaration la plus grave du message, celle qui contient la défense de colonisation américaine, se trouve dans le passage relatif au différend avec la Russie, et personne en Europe ne s'occupait sérieusement de ce litige de frontières russo-améri-

caines ; le tzar lui-même n'avait aucun désir de pousser l'affaire jusqu'à un conflit, et loin de protester contre la doctrine de Monroë, il se prêta tout de suite à un règlement amiable.

Quant à la deuxième branche du message, celle relative aux colonies espagnoles, l'intérêt diplomatique était ici plus tangible; mais là encore les gouvernements européens ne voulurent voir qu'un simple épisode de négociations sans portée générale. Au lieu de relever le point important des idées de Monroë, c'est-à-dire la défense faite à l'Europe d'intervenir dans les affaires d'Amérique, on persista à regarder le message comme une simple proposition d'alliance avec les républiques hispano-américaines. C'est ainsi que le mot d'ordre fut, dans les chancelleries européennes, de ne voir dans le message qu'un incident diplomatique circonscrit entre les Etats-Unis, la France et l'Espagne. Le surplus des puissances accepta en effet le message sans élever la plus légère protestation officielle.

Quant à la France, l'incident n'eût aucune suite. La menace d'intervention des Etats-Unis suffit pour arrêter de la part du cabinet de Paris toute velléité d'expédition américaine; et, même à Paris, aucune protestation ne s'éleva contre le message en question.

Restait l'Espagne qui ne pouvait faire preuve d'une pareille indifférence. Elle protesta, mais maladroitement, et comme sans conviction. Au lieu de porter la question sur le domaine théorique et de montrer la

thèse de Monroë venant menacer successivement toutes les puissances établies en Amérique, le gouvernement de Madrid répondit, le 26 décembre 1823, au message, en demandant la réunion à Paris d'une conférence diplomatique pour étudier les meilleurs moyens de rétablir la légitime autorité du roi Ferdinand dans ses anciennes colonies ; par cette proposition, l'Espagne ne faisait autre chose que donner raison aux États-Unis, lorsque ces derniers se prétendaient menacés par une coalition européenne. En outre, pour se concilier l'Angleterre, Ferdinand promettait d'assurer la liberté commerciale du Nouveau-Monde ; seulement il annulait en fait sa promesse, en se réservant, immédiatement après, le droit de restreindre cette liberté douanière aux ports qu'il déterminerait.

Cependant, le message continua à demeurer sans réponse, et, en réalité, pas même l'Espagne ne protesta contre les nouveaux principes internationaux qu'il édictait.

Restait à liquider la situation de l'Espagne vis-à-vis de ses colonies. La proposition espagnole de réunir une conférence fut, en général, accueillie avec une profonde indifférence. Il y eut toutefois une puissance qui se montra hostile : ce fut l'Angleterre. Pour l'Angleterre, la doctrine de Monroë contenait en fait la solution de la question des colonies espagnoles, et cette solution n'était autre que la reconnaissance définitive des nouveaux États. Aussi le

message était-il l'objet, à la Chambre des Communes, d'une approbation énergique ; on y voyait, en 1824, un exemple de cette solidarité anglo-saxonne qui tenait en échec la décadence latine.

En réponse à la demande espagnole, le 30 juin 1824, Canning ne refusait pas expressément d'ouvrir une conférence diplomatique, mais, en attendant, disait-il, les intérêts du commerce anglais l'obligeaient à nouer des relations diplomatiques avec les nouvelles républiques, et, notamment, à leur envoyer des consuls ; enfin, dans la même note, Canning ajoutait ironiquement que le gouvernement de sa majesté britannique verrait avec plaisir l'Espagne reconnaître de bon gré l'indépendance de ses anciennes colonies.

Bien entendu, la conférence n'eut jamais lieu.

Et l'Espagne, abandonnée des autres puissances, dût finir par reconnaître l'indépendance de ses anciennes colonies par une série de traités dont le premier, relatif au Mexique, porte la date de 1836, et le dernier, conclu avec le Pérou, celle de 1865.

Dès 1829, d'ailleurs, la France avait reconnu pleinement l'indépendance des nouveaux Etats américains.

Appréciation critique du message de Monroe.

— D'abord, qu'était au fond, ce message ?

Et, à ce sujet, une première question s'est posée ; le message de Monroe a-t-il une valeur obligatoire, ou, en d'autres termes, contient-il une opinion personnelle à Monroe, n'ayant d'autre autorité que celle de son auteur, ou, au contraire, peut-on y découvrir une autorité législative obligatoire ?

Il paraît certain que le message ne peut être considéré comme faisant partie de la législation des Etats-Unis. Un message présidentiel aux Etats-Unis n'est, d'après la Constitution, qu'un exposé fait au Congrès par son auteur ; il est le résumé des vues du président, mais il n'engage nullement la volonté du Congrès qui reste maître de ses décisions ; il est en quelque sorte assimilable à un discours du trône ou à une déclaration ministérielle.

Mais le message de Monroe n'a-t-il pas été, postérieurement, l'objet d'une approbation législative ? Il est vrai, en effet, qu'on essaya de transformer le message en loi obligatoire pour les Etats-Unis ; le 20 juin 1824, le président de la Chambre des représentants, Clay, proposa un projet de résolution en vertu duquel devait être considéré comme un *casus belli* toute intervention des armées européennes en Amérique dans l'intérêt de l'Espagne. Mais, malgré son autorité politique, Clay ne parvint jamais à faire voter sa motion, et il finit, de guerre lasse, à la fin de 1824, par la retirer, sous le prétexte qu'elle était devenue sans objet. Toutefois, en 1825, quelques mois plus tard, après une discussion assez confuse, la Chambre des représentants vota, à une petite majorité (99 voix contre 95), une résolution, longue et obscure, par laquelle le Président des Etats-Unis était invité à s'inspirer de la conscience nationale pour protéger éventuellement les autres républiques. Aucune autre résolution touchant de près ou de loin

la doctrine de *Monroë* ne fut soumise au Congrès ; cette doctrine, par suite, n'a jamais été formellement approuvée par le Congrès américain.

A un autre point de vue, on a essayé de présenter la doctrine de *Monroë* comme ayant créé une loi internationale nouvelle, et ce, dit-on, parce que cette doctrine constitue un précédent générateur de l'usage, lequel est une source de droit international ; en effet, la communication qui en a été faite à toutes les chancelleries permet de la considérer comme ayant tacitement inauguré un nouvel élément de droit public.

Cette opinion est fausse, en droit et en fait.

D'abord en fait : le message a bien été communiqué aux chancelleries, mais, seule, l'Angleterre a donné son adhésion, en face de laquelle s'est élevée la protestation contrebalançante de l'Espagne ; quant aux autres puissances, elles ont gardé le silence, et ce silence signifie qu'elles n'ont pas voulu engager leur manière de voir.

En droit : le message ne peut être regardé comme un précédent ; il n'est, en effet, qu'une déclaration unilatérale de la part d'un Etat ; or, en droit international, les déclarations unilatérales n'engagent personne. Elles n'engagent même pas leur auteur qui, en vertu du droit d'indépendance des Etats, peut changer, suivant ses intérêts, sa manière de voir, tant qu'elle ne viole pas un traité ou une loi internationale bien établie.

Au surplus, les États-Unis eux-mêmes ont reconnu

postérieurement qu'un message présidentiel, même communiqué aux puissances, ne pouvait être considéré comme une affaire d'ordre international. Voici à quel propos : en 1850, lors de l'insurrection de Hongrie, un message présidentiel proposa au Congrès, — au grand mépris, d'ailleurs, de la doctrine de Monroe, — de procéder à une enquête sur cette insurrection. L'Autriche protesta, — et le secrétaire d'Etat américain répondit, en repoussant la protestation autrichienne, qu'un message présidentiel était une affaire d'ordre interne, ne pouvant toucher aucune susceptibilité étrangère.

Une troisième catégorie de publicistes ont prétendu voir dans la doctrine de Monroe, non une règle nouvelle, mais l'expression de vieux principes de droit international.

Il y a dans cette thèse un point vrai, mais exagéré. La doctrine de Monroe peut être, en effet, rattachée à la théorie de l'équilibre des puissances. Il est certain que les Etats-Unis cherchaient à exercer leur droit de défense contre une puissance européenne qui les menaçait en Amérique. Ceci, c'est la part de vérité de la thèse que nous examinons, — mais voici la part d'erreur : il est, d'abord, très probable que Monroe n'a pas pensé à la théorie de l'équilibre ; de plus, cette théorie n'est pas une règle internationale ; elle est seulement une pratique politique qu'on a considérée la meilleure pour assurer l'indépendance des États ; enfin, le message de Monroe, loin d'être

uniquement l'application de la théorie de l'équilibre, méconnaît, au contraire, systématiquement, cette théorie ; le but final de ce message est, en effet, d'assurer une indiscutable prépondérance aux États-Unis sur les autres puissances américaines, et, en fait, les États-Unis se sont érigés comme les protecteurs obligatoires des autres républiques américaines.

D'autres auteurs ont présenté la doctrine de Monroë comme la déclaration de principe du droit international américain. Ils font remarquer qu'en Amérique, le droit n'est pas le même qu'en Europe ; d'abord, disent-ils, l'Amérique ne comprend que des républiques fédératives relevant plus du droit international que du droit constitutionnel ; en outre, l'Amérique est le seul pays où l'arbitrage international reçoit application. Donc, l'Amérique, débarrassée des traditions de la diplomatie européenne, peut parfaitement avoir un droit à elle, et ce droit a sa déclaration d'indépendance dans le message de Monroë.

Cette théorie a le défaut des précédentes : elle est arbitraire. Le droit international a comme caractère principal d'être universel, et si on refuse de l'appliquer à quelques peuples, c'est que les gens dits civilisés estiment que les autres sont incapables de comprendre le droit international. Or, il est certain que les races blanches américaines ont une mentalité et une civilisation analogues à celles de l'Europe. Par suite, entre l'Amérique et l'Europe, les rapports juridiques doivent être régis par le droit européen. Et, du

reste, cette idée est la base même du message de Monroe, lequel dit formellement que la colonisation en Amérique est aussi contraire à la civilisation qu'elle le serait en Europe.

D'autres auteurs, enfin, — et c'est la majorité, — rattachent la doctrine de Monroe à la théorie de la non-intervention. Ils soutiennent que Monroe s'est inspiré des doctrines de la Révolution Française, et que, notamment, il a voulu proclamer le droit des peuples de se gouverner eux-mêmes. En termes plus précis, d'après ces auteurs, Monroe aurait lancé une protestation contre les abus d'intervention de Napoléon I^{er} et de la Sainte-Alliance ; il ne serait donc qu'un précurseur ayant posé, avant l'heure, le principe de la non-intervention accepté aujourd'hui par tout le monde.

Cette manière de voir qui a été, dans une certaine mesure, celle de Jefferson, n'a jamais été celle de Monroe. Celui-ci, au contraire, en encourageant la révolte des colonies espagnoles, faisait de l'intervention, et, d'ailleurs, son message lui-même, en interposant la puissance des États-Unis entre l'Espagne et ses colonies, n'est pas autre chose qu'un acte précis et formel d'intervention.

Bien plus, à propos de l'intervention probable de l'Europe en faveur de l'Espagne, Monroe ne se livre à aucune déclaration de principe. Quant à la Sainte-Alliance, Monroe en parle sans l'apprécier, n'ayant pas l'air de trouver condamnables ses principes d'in

tervention, alors qu'en Europe ces principes étaient à cette époque universellement battus en brèche.

Tout ce que dit Monroë dans son message, c'est qu'en fait, le Nouveau-Monde échappé et doit échapper à l'action de la Sainte-Alliance ; peu lui importe que celle-ci soit bonne ou mauvaise, et que la non-intervention soit meilleure que l'intervention ; il lui suffit de constater que géographiquement l'absolutisme n'a pas cours en Amérique.

Donc, même à ce dernier point de vue, la doctrine de Monroë ne peut pas être rattachée au droit international.

Valeur juridique du Message. — La doctrine de Monroë a-t-elle en soi un caractère vraiment juridique ?

A priori, il semble bien que non.

Il est d'abord un fait certain : le message de Monroë n'est qu'une œuvre de circonstance, et son auteur, sans doute, ne supposait pas donner à son pays un code de politique extérieure ; par suite, l'interprète et l'homme politique n'ont pas le droit d'ajouter aux termes du message, et spécialement d'argumenter en développant des théories que Monroë aurait exprimées en termes sibyllins dans son message ; il ne faut voir dans celui-ci qu'un exposé de solutions d'affaires, et, notamment pour l'interpréter au point de vue qui nous occupe, il convient d'examiner séparément les deux questions visées dans le dit message : ces deux questions séparées, en effet,

dans le texte devaient l'être aussi dans la pensée de l'écrivain.

La première partie du message (§ 7) est, nous l'avons vu, relative à la question de la colonisation américaine, question soulevée par le développement de la Russie au Nord-Ouest. Sur ce point, Monroe déclare que le continent américain ne peut plus être l'objet d'une colonisation nouvelle, quelle qu'elle soit; il reconnaît, en revanche, la validité des colonies déjà établies et s'engage à les respecter.

Qu'entendait au juste Monroe par « colonisation ? » A ce sujet, il ne faut pas oublier qu'il s'est approprié les termes d'une note écrite le 22 juillet 1823 par son secrétaire d'Etat, Adams, et dans laquelle ce dernier parlait également d'interdiction de « colonisation ». Adams a lui-même commenté ces paroles et il a dit : « Le mot « colonisation » a un sens précis : c'est l'établissement d'immigrants dans une région qui n'est pas encore sous l'autorité d'une nation civilisée; l'Europe, d'ailleurs, fait partie de ces nations civilisées ». Il paraît donc vraisemblable, sinon certain, que l'expression « colonisation », et surtout celle de « colonisation future » a été employée dans le même sens par Monroe. Or, cet établissement dans une région neuve, c'est la prise de possession d'un territoire qui n'est encore soumis à aucune souveraineté; en termes techniques et juridiques, il s'agit de l'« occupation », mode originaire d'acquisition des biens en droit international.

Ce que prohibe le message, c'est donc l'emploi de l'occupation à l'égard du sol américain comme on le pratiquait, par exemple, vis-à-vis du continent africain.

Mais quelle est l'étendue territoriale de cette prohibition ? Le message s'applique-t-il seulement à l'Amérique du Nord au sujet de laquelle il a été écrit, ou bien embrasse-t-il le Nouveau-Monde tout entier ? Les termes du message sont formels dans le sens de la généralisation d'application au profit de tout le continent américain, et même, afin que nul doute ne puisse subsister à cet égard, Monroë prend le soin d'employer l'expression « les continents américains ». Du reste, texte à part, le but lui-même du message confirme cette interprétation : les réclamations des Etats-Unis contre la colonisation russe étaient surtout basées sur des motifs économiques, et elles visaient notamment le danger que le monopole commercial de la Russie sur ses propres possessions faisait courir à l'expansion du commerce des Etats-Unis ; or, ces motifs et ce monopole étaient communs à toute l'Amérique, nord et sud ; en effet, tous les Etats européens, l'Espagne en tête, qui possédaient des colonies en Amérique, pratiquaient le régime du monopole, et l'intérêt des Etats-Unis était évidemment de supprimer ce régime partout où il était établi.

De tout ce qui précède, nous tirerons donc cette double conclusion : 1° la doctrine de Monroë s'applique à toute l'Amérique ; 2° le message se résume de

la façon suivante : défense de créer des colonies par occupation, pour arrêter le développement d'un monopole commercial et économique considéré comme abusif.

Ces points précisés, appliquons-nous à rechercher quelle est la valeur juridique des précédentes propositions.

On peut, tout d'abord et d'une façon générale, poser en principe que *Monroë* avait pleinement raison. La Russie, en effet, ne pouvait pas interdire l'emploi commercial de territoires comme ceux de la frontière nord-ouest ; sur la plus grande partie de ce territoire, l'autorité moscovite n'existait pas, et tout ce que les Russes pouvaient faire, c'était, non pas d'exercer leur commerce dans un pays qu'ils avaient à peine entrevu, c'était simplement d'empêcher les autres d'y avoir accès. Or, ce procédé était déjà, en 1823, connu et critiqué sous le nom d'« occupation fictive », et l'acte du *tzar*, en s'attribuant arbitrairement le monopole commercial de pays non conquis, se rapprochait singulièrement de la pratique de la papauté partageant, à la fin du moyen-âge, le monde inconnu entre les Espagnols et les Portugais. Encore une fois, en 1823, le droit international, tant théorique que pratique, commençait à réagir fortement contre la doctrine de l'« occupation fictive » ; par conséquent, *Monroë* avait le droit de ne pas vouloir tenir compte des prétentions russes, et son message, sur ce point, n'est qu'un acte de

précurseur posant les règles sur l'effectivité de l'occupation qui devaient triompher plus tard, à la conférence de Berlin.

Là où l'opinion de *Monroë* devient contestable, c'est lorsqu'abandonnant la question de l'Amérique russe, le président étend à tout le continent américain sa prohibition de colonisation. Le motif de cette prohibition, c'est que le continent américain est libre et indépendant, ce qui veut dire que tout le pays est déjà sous la domination d'Etats locaux, réguliers et indépendants, et que, par suite, il n'y a pas, en Amérique, de territoires sans maîtres. Or, cela était faux, en 1823, et importantes et nombreuses étaient, à cette époque, les portions du sol américain, au nord comme au sud, qui n'appartenaient, en réalité, à personne.

Il est, d'ailleurs, très probable que telle n'a pas été la véritable pensée de *Monroë*, et que son idée maîtresse était plus sentimentale que juridique. Pour *Monroë*, la colonie est inférieure à la métropole, et le sol colonial constitue une sorte de terrain subalterne. Ceci admis, pour *Monroë*, l'Amérique s'est libérée de la servitude coloniale, à la fois par la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, et par l'affranchissement presque complet des colonies espagnoles ; et alors, ce que prohibe *Monroë*, c'est, dans l'avenir, la chute au rôle secondaire de colonies des portions du sol américain qui sont devenues libres. *Monroë* déclare que les Etats-Unis sont devenus une

puissance égale à celles de l'Europe, et que doivent être considérés de même les nouveaux Etats hispano-américains en voie de formation ; en d'autres termes, l'Europe et l'Amérique, dit Monroë, sont pays égaux, et dans l'un comme dans l'autre de ces pays, la colonisation par voie d'occupation est désormais impossible.

Ces idées de Monroë, impartialement exposées, ne paraissent avoir aucune base sérieuse. Il est arbitraire de prétendre que parce qu'il existe, dans un continent, des Etats indépendants, tout le pays est nécessairement inapte à l'occupation coloniale ; cela n'a jamais été soutenu pour l'Afrique, malgré l'existence, sur ce continent, d'Etats indépendants, tels que l'Abyssinie et le Congo, et autrefois le Transvaal ; de même en Asie, malgré la présence d'Etats comme le Siam, la Perse, la Chine et le Japon, la colonisation a toujours été jugée possible.

Ce qui est certain, c'est que sans violation du droit des gens, on ne peut pas occuper une portion quelconque du territoire d'un Etat déjà indépendant, mais, — notre opinion réservée sur la légitimité de la colonisation, en son principe même, — il est abusif de soutenir que le caractère d'indépendance s'étend autour des frontières des Etats indépendants et que la seule présence des Etats-Unis, puissance libre, donne la liberté à toute l'Amérique.

Enfin, le sol colonial n'est nullement, comme le pensait Monroë, une marque de défaveur pour le pays

qui le supporte. L'auteur du message paraît avoir été trompé par le caractère d'exploitation outrancière que les espagnols infligeaient à leurs colonies. Monroë, qui était un anti-esclavagiste, ne voulait pas de pays esclaves : de là sa résistance à toute colonisation européenne. Mais il semble que s'il avait connu les colonies, dites « de peuplement », telles qu'on les pratique aujourd'hui (l'Algérie, par exemple), il n'aurait pas considéré le sol américain comme souillé, en bloc, par la présence d'une autorité étrangère.

La deuxième partie du message (§§ 48-49) concerne la défense faite à la Sainte-Alliance d'intervenir au profit des colonies espagnoles.

Elle se résume en deux points : 1° une solution d'espèce : la défense à la Sainte-Alliance d'intervenir en faveur des colonies espagnoles ; 2° une solution générale : la menace, de la part des Etats-Unis, d'intervenir si une intervention quelconque se produisait en Amérique.

Examinons, comme nous l'avons fait pour la première partie du message, la valeur juridique de cette deuxième partie, ainsi décomposée dans les deux solutions ci-dessus énoncées.

De ces deux solutions, la première, la solution d'espèce, apparaît comme entièrement correcte, mais la seconde, la solution générale, est sans doute beaucoup plus contestable.

En effet, Monroë pouvait protester contre le désir de la Sainte-Alliance d'écraser les colonies espagnoles.

Il aurait même pu protester contre le principe même de la Sainte-Alliance : cette ligue méprisait systématiquement le droit des peuples de se gouverner eux-mêmes et elle substituait à la volonté nationale l'action de l'étranger ; et cette forme d'intervention, la plus brutale de toutes, n'avait même pas d'excuses dans l'intérêt des puissances intervenantes ; le seul intérêt en jeu était la préservation du principe monarchique au profit des souverains alliés. Monroë avait donc raison de protester contre une semblable doctrine, au nom d'abord de l'indépendance des Etats, au nom ensuite des intérêts républicains des Etats-Unis. Il aurait même pu appuyer son message sur deux autres arguments : il aurait, en premier lieu, pu soutenir qu'il faisait de l'intervention en faveur des colonies espagnoles, mais exclusivement dans un but d'humanité, — les droits de ces colonies étant obstinément méconnus et foulés aux pieds par l'Espagne. En second lieu, Monroë aurait pu présenter son attitude non comme un acte d'intervention, mais comme une promesse d'alliance — alliance qui n'aurait eu effet qu'après l'action commencée de la Sainte-Alliance ; dans cette hypothèse, Monroë aurait reconnu dans le sens international le caractère d'Etats indépendants des républiques espagnoles, et en même temps, il leur aurait offert l'appui des Etats-Unis contre l'Europe. Dès lors, il n'y aurait plus eu immixtion des Etats-Unis entre les colonies et la métropole : il y aurait eu seulement jonction des forces militaires

de plusieurs Etats contre un autre, et c'est là une question de pure politique étrangère.

Néanmoins, malgré la bonté de ces arguments fournis après coup, on doit reconnaître que *Monroë* ne les a jamais connus. *Monroë*, en effet, était bien un diplomate, mais il était encore plus un homme d'Etat, et le droit des gens, en droit international, le préoccupait assez peu. D'ailleurs, les préliminaires de la rédaction de son message montrent bien qu'il s'inspirait davantage d'hommes politiques que de théoriciens juridiques. De plus, en 1823, l'intervention était moins énergiquement condamnée que de nos jours ; depuis la déclaration de *Pilnitz*, en 1792, toutes les puissances européennes n'avaient cessé de la pratiquer et elle avait fini par paraître presque naturelle. Aussi *Monroë* n'eut même pas la pensée de faire une déclaration de principes contre la Sainte Alliance, et il est significatif de constater que le message ne dit pas un mot des droits qualifiés aujourd'hui de fondamentaux, de défense et d'indépendance des Etats. *Monroë* parle bien deux ou trois fois de défense, d'indépendance et de liberté ; seulement il vise non pas un Etat déterminé, mais tout un continent, — le continent Américain — de telle sorte qu'on est conduit à penser que l'opinion du président était beaucoup plus géographique que politique.

Il semble bien, en effet, que le véritable motif de la résistance de *Monroë* à la Sainte-Alliance doit être cherché dans la première partie du message,

le paragraphe 7, relatif à l'Amérique russe, et cette idée est que la situation libre du continent américain s'oppose à toute action européenne.

Pour *Monroë* et ses contemporains yankees, l'Amérique forme généralement un nouveau monde, et son système politique doit être autonome dans l'ensemble, et, spécialement, il doit être complètement indépendant de celui de l'Europe. Ce n'est pas parce que la Sainte-Alliance est blâmable que le président la repousse, mais simplement parce qu'elle n'est pas américaine; au fond, les États-Unis se sentiraient disposés à jouer en Amérique un rôle identique à celui de la Sainte-Alliance en Europe; d'un côté, l'équilibre européen et le concert européen régularisant ledit équilibre; de l'autre, l'équilibre américain et les États-Unis régularisant ledit équilibre. Voilà pourquoi, dans le message, il n'est jamais question d'États libres et indépendants, mais toujours de continents indépendants. En d'autres termes, au lieu d'une communauté internationale des peuples civilisés, *Monroë* veut autant de communautés que de continents, et il admettrait volontiers que les États-Unis soient, comme la Sainte-Alliance, les arbitres des peuples plus faibles.

Il est aisé de concevoir la surexcitation que cette manière de voir exerçait sur l'amour-propre national des Yankees, puisque leur pays devenait ainsi l'égal de toutes les vieilles monarchies européennes ensemble.

Seulement, cette idée de distinction géographique entre les deux continents est dépourvue de tout fondement scientifique; il est en effet unanimement admis que les éléments de droit international sont fournis par les États considérés sans distinction dès qu'ils offrent une civilisation analogue; le droit des gens comprend le droit de l'humanité, et non le droit de tranches séparées de l'humanité. Par suite, la délimitation des États suivant les continents n'a aucune espèce de base rationnelle ou même pratique. Cette délimitation géographique serait, d'abord, directement contraire au principe de cosmopolitisme qui tend de plus en plus à prévaloir en droit international. En outre, cette notion d'isolement arbitraire est contraire aux faits, car les progrès des relations entre les peuples ne permettent plus, matériellement parlant, de considérer une île comme l'Angleterre, ou un continent comme l'Amérique, en dehors de la communauté internationale; en fait encore, la politique journalière démontre que les événements internationaux ont leur répercussion, plus ou moins rapide, sur l'ensemble du globe; enfin, l'Amérique entière, sous sa forme actuelle, est fille de la civilisation européenne; il est, par suite, inadmissible que l'influence européenne puisse être brusquement et complètement supprimée dans ce pays.

Tout ce que Monroë avait le droit de dire, c'est que les États-Unis voulaient prendre pour eux-mêmes le rôle de protecteurs des républiques hispano-américaines; mais c'était là de la politique et

non pas du droit, et bien loin d'aboutir à une sorte d'équilibre américain, cette tendance devait, au contraire, avoir pour résultat de détruire cet équilibre fictif au profit de la prépondérance des États-Unis.

En résumé, et au point de vue de sa valeur juridique, le message de *Monroë* apparaît comme un ensemble de solutions d'espèces exactes en pratique, mais basées sur des raisonnements faux; le premier caractère, l'exactitude des solutions d'espèces, explique qu'en 1823 l'Europe ait accepté le message sans récriminations ni protestations; seulement, le deuxième caractère, la fausseté des raisonnements, des principes, va amener dans l'avenir une déformation progressive de la doctrine de *Monroë*; notamment, à mesure que celle-ci s'éloignera des solutions d'espèces qui l'avaient déterminée, elle deviendra de plus en plus contraire au droit; d'une ligue de défense légitime, elle se transformera peu à peu en une politique d'intransigeance et d'agression qui était sûrement inconnue à l'auteur comme aux inspirateurs du message de 1823.

Comment cette transformation s'est-elle accomplie? Par quelles phases principales a-t-elle passé? Nous allons maintenant nous efforcer de le rechercher, et dans ce but, nous passerons en revue les affaires de politique extérieure les plus saillantes, — caractéristiques de l'évolution de la doctrine de *Monroë*, et, par suite, puisqu'il en découle, du droit international américain.

DEUXIEME PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA DOCTRINE DE MONROE

CHAPITRE PREMIER

Affaires du Texas

En somme,—et toutes les restrictions mises à part que nous a suggérées l'étude du message de Monroë, au point de vue tout spécial de sa valeur juridique, — on peut dire que tout était légitime et conforme à la justice internationale dans les déclarations de 1823. Les États-Unis, pour justifier leur attitude et pour défendre à l'Europe d'envahir l'Amérique, invoquaient leur intérêt particulier ; mais ils avaient le droit de faire valoir cet intérêt, car ils parlaient, non pas en race conquérante qui vise à l'empire du monde, mais en peuple libre qui défend sa sécurité, son intégrité territoriale et ses institutions républicaines contre les entreprises menaçantes d'une coalition despotique. Ils se proclamaient solidaires des peuples de l'autre Amérique, et cette solidarité était un fait réel, car en

face de la Sainte-Alliance, tous les peuples libres avaient intérêt à s'unir pour défendre la liberté commune. Ils revendiquaient enfin, pour eux et pour les autres nations d'Occident, le droit de reculer les frontières de leur territoire, et cette prétention encore était légitime, puisqu'ils ne réclamaient pour leur expansion future que des territoires vacants, des régions désertes et inexploitées que leurs colons étaient prêts à peupler et à mettre en valeur. La formule célèbre : « l'Amérique aux Américains ! » résumait tout un droit public, le droit nouveau des démocraties occidentales : « les peuples américains libres dans l'Amérique libre !... »

Telle était bien, en 1823, et prise dans son ensemble, la doctrine de Monroë, non seulement dans la pensée de l'auteur du message, mais aussi dans celle des hommes d'Etat qui l'environnaient et dont il n'était que l'interprète. « La Révolution de l'Amérique espagnole, — disait notamment dans une de ses instructions officielles aux agents diplomatiques des Etats-Unis le secrétaire d'Etat, Adams, — est l'un des événements les plus importants de l'histoire moderne. Elle a été l'affirmation du principe qui avait déjà présidé à la fondation de notre République, que le consentement volontaire des gouvernés est la seule source légitime de l'autorité parmi les hommes... Elle a affirmé la souveraineté du peuple et les droits inaliénables de l'homme... » Et plus loin : « L'alliance européenne des Empereurs et des Rois a voulu fon-

der les sociétés humaines sur la doctrine de l'assujettissement perpétuel. Notre doctrine repose sur le principe du droit inaliénable... Les Européens n'ont vu dans la cause des Sud-Américains qu'une rébellion à leur autorité légitime : nous y avons vu l'affirmation d'un droit naturel... (1) »

Ainsi et avant tout, encore une fois, la doctrine de Monroë a été une profession de foi démocratique et américaine dirigée contre la Sainte-Alliance, contre l'Europe despotique. C'est, en 1823, la Déclaration des Droits de l'Amérique à l'adresse du continent métropolitain.

Qu'est-elle devenue depuis cette époque ?

C'est, nous l'avons dit, la question que nous allons maintenant essayer de résoudre en suivant pas à pas, dans la pratique, l'évolution incessante qu'elle a subie depuis 1823, sous la poussée des événements et de la puissance croissante des Etats-Unis.

Affaires du Texas. — Les affaires du Texas marquent une des premières étapes de cette évolution. Elles nous montrent la doctrine de Monroë menaçant non plus l'Europe, mais les Etats américains eux-mêmes.

Depuis leur fondation, les Etats-Unis avaient surtout dirigé leur expansion vers le sud ; au nord, en effet, ils se heurtaient immédiatement aux frontières

(1) *American State Papers* : Foreign Relations, t. V, n° 423, append. n° 2.

canadiennes ou de l'Amérique russe. C'est ainsi qu'ils avaient acquis, d'abord, la Louisiane, de Bonaparte, en 1803, et la Floride, en 1819, des Espagnols. Or, pour achever leur domination sur la moitié nord du golfe du Mexique, il leur manquait le Texas, situé entre la Louisiane et le Mexique; c'est ce pays qu'ils cherchèrent à acquérir au moyen de la doctrine de *Monroë*.

Le Texas avait été colonie espagnole. En 1812, la colonie du Texas suivit l'exemple des autres colonies espagnoles et s'insurgea contre la Métropole. Là comme ailleurs, l'Espagne ne put maintenir son autorité, et, en 1816, le Texas se constituait en Etat républicain indépendant. Dès cette époque, sous prétexte de poursuivre les Indiens, des troupes yankees pénétraient au Texas; mais pour ne pas éveiller les susceptibilités de l'Espagne au moment de l'acquisition de la Floride, *Monroë* rappela en les désavouant les troupes américaines. Le Texas demeura indépendant, mais trop faible pour vivre de par ses seules forces, il s'annexait en 1820 au Mexique.

Les Etats-Unis ne tardèrent pas à regretter d'avoir laissé échapper un pays aussi riche, et, en 1827, le secrétaire d'Etat, *Clay*, proposa au Mexique de vendre le Texas aux Etats-Unis. L'année suivante, une offre dans le même sens, plus pressante encore, fut faite, de la part, toujours, des Etats-Unis, par le président *Andrew Jackson* et son secrétaire d'Etat, *Van Burren*: le Mexique refusa. Quelques mois s'écoulè-

rent, et en 1830, sans motifs précis, la guerre éclatait entre le Texas et le Mexique. Les Etats-Unis gardèrent, officiellement, la neutralité ; on savait, néanmoins, que leurs préférences étaient du côté des Texiens ; on disait même qu'ils avaient fomenté la guerre, et le Président de la République du Mexique se plaignit amèrement que les Etats-Unis comblaient le Texas de sympathies secrètes, et aussi d'encouragements plus positifs sous forme d'armes et de volontaires. A ces plaintes, le Président répondit par un message dans lequel il appelait l'attention du Congrès sur les dangers que cette guerre faisait courir au commerce américain.

La lutte entre le Texas et le Mexique dura à peu près six ans. A la fin, une révolution intérieure vint encore compliquer la situation, mais les Texiens choisirent comme président un général, Samuel Houston, qui battit complètement les Mexicains dans une bataille, pendant quelque temps historique, la bataille de San Jacinto. Le Texas demeura indépendant, mais comme quinze ans avant, il devait être impuissant à conserver son indépendance. Il le comprit, et en octobre 1836, sur la proposition de Samuel Houston, le peuple texien, à une écrasante majorité, émit un vœu en faveur de l'annexion du Texas aux Etats-Unis.

Ce vœu ne rencontra, dans la nation yankee, qu'un accueil des plus réservés. Evidemment, les Etats-Unis n'auraient pas été fâchés de s'incorporer le Texas, seulement les Etats du Nord qui étaient anti-

esclavagistes n'auraient vu que d'un mauvais œil entrer dans l'Union un Etat esclavagiste comme le Texas. Aussi, pour ne pas indisposer les Etats du Nord, sans perdre toutefois le Texas, le président Jackson se contenta d'envoyer dans ce pays un officier américain avec la mission de réorganiser l'armée texienne et de la mettre à même de résister aux Mexicains.

L'année suivante, en 1837, arriva à la présidence des Etats-Unis Van Burren, l'élu du parti esclavagiste, et, sous son impulsion, les affaires du Texas changèrent subitement de face. Des meetings populaires manifestèrent en faveur de l'annexion du Texas, et le Mexique protestant, les Etats-Unis répondirent que la liberté de réunion les empêchait de contenir les mouvements populaires. Le Mexique déclara alors qu'il considérerait toute tentative d'annexion du Texas comme une atteinte à son intégrité.

Van Burren n'osa pas affronter les chances d'un conflit armé et il se contenta de proclamer l'indépendance du Texas, déclarant, à son tour, que les Etats-Unis ne toléreraient pas que le Mexique s'y introduisit.

De cette indépendance qu'on voulait ainsi lui imposer, le Texas ne voulait à aucun prix, et il ne cessait d'envoyer des délégués aux Etats-Unis, sollicitant son annexion. Entre temps, le président Van Burren mourut et fut remplacé par le vice-président Tyler. Celui-ci était encore plus favorable à l'annexion que

son prédécesseur. Aussi, le 12 avril 1844, le traité d'annexion était-il signé entre le Texas et les Etats-Unis, à charge pour ces derniers de prendre à leur compte, ainsi qu'il est d'usage en droit international, la dette texienne.

Restait à faire ratifier ce traité par le Sénat. Tylar essaya de le justifier, pour enlever le vote, en disant qu'une intervention européenne (1) serait dangereuse pour le Texas d'abord, ensuite et surtout pour les Etats-Unis, car elle serait contraire à la doctrine de Monroë; par suite, d'après lui, l'intérêt bien entendu des Etats-Unis commandait l'annexion, afin qu'une puissance européenne ne puisse désormais prendre les devants. Malgré le nom de Monroë, le Sénat ne se laissa pas convaincre, et, le 8 juin 1844, il rejetait le traité d'annexion par trente-cinq voix contre seize (2).

Quoique battu, Tylar maintint son traité, et, d'ailleurs, les événements lui donnèrent raison. D'une part, en effet, la Grande-Bretagne dont l'attention avait été appelée sur le Texas par le message en question, envoya presque aussitôt des émissaires chargés de sonder le Texas en vue d'une annexion possible; et d'autre part, la France, sans motifs plausibles, offrait sa médiation pour ramener la paix entre le Texas et le Mexique. Ces agissements de la diploma-

(1) A la vérité personne, en Europe, n'y avait encore songé.

(2) Or, les traités doivent être ratifiés à une majorité des deux tiers : l'échec était donc ici des moins équivoques.

lie européenne eurent pour résultat immédiat de changer les dispositions du Congrès des Etats-Unis, lequel, dès lors, se décida à suivre les inspirations du président Tylar ; la Chambre des représentants vota, la première, par cent-vingt voix contre quatre-vingt-quinze, une résolution en faveur de l'annexion du Texas ; le Sénat, à son tour, vota la même résolution par vingt-sept voix contre vingt-cinq, et le 1^{er} mars 1845, sans nouveau traité, le président Tylar proclamait l'incorporation du Texas à l'Union.

Le 4 mars de la même année, quatre jours après, Tylar cédait la place à un nouveau président, James Polk. L'annexion du Texas étant un fait accompli, le nouveau président voulut la justifier par des motifs juridiques. Ces motifs, il les puisa dans le message de Monroë.

Le message de Polk, du 2 décembre 1845, contient une édition, révisée et augmentée, de la doctrine de Monroë. D'après Polk, les Etats-Unis ne doivent tolérer la présence d'aucune puissance européenne dans l'Amérique du Nord (1). « Si, dit Polk, un peuple américain prétend s'unir à nous, c'est une question qui nous intéresse exclusivement, et nous ne saurions tolérer l'intervention d'une tierce puissance, principalement d'une puissance européenne. Toute action diplomatique d'une puissance européenne dans l'Amérique du Nord menace l'équilibre de cette région. Or,

(1) Monroë avait parlé des « continents américains ».

remarque Polk, l'équilibre du Nouveau-Monde intéresse uniquement et directement les Etats-Unis». Tel est, en substance, le message de Polk et, dès lors, il est facile d'en dégager les caractères et le sens.

Polk déclare d'abord que l'Europe doit être exclue de l'Amérique et ainsi il ne fait que rappeler la doctrine de Monroë. Mais il va beaucoup plus loin : guidés, en effet, par son message, les Etats-Unis devaient prendre ombrage non plus seulement d'une intervention européenne, mais d'un simple projet d'action diplomatique. Bien plus, à l'avis de Polk, la doctrine de Monroë permet de dépouiller un Etat américain, en l'espèce, le Mexique, pour arrêter des visées hypothétiques de l'Europe. De telle sorte que la doctrine de Monroë n'est plus l'application d'une idée défensive — défensive d'un équilibre politique — elle devient un principe offensif dirigé contre tous les Etats américains trop faibles pour se défendre.

En résumé, Monroë avait interdit à l'Europe de coloniser en Amérique ; Polk ajoute que les Etats-Unis ont, eux, le droit de s'emparer de tous les biens vacants en Amérique (1).

Monroë, en 1823, avait dit : « L'Amérique aux Américains » ; et Polk, en 1845, traduit ainsi cette formule : « L'Amérique aux Yankees ».

(1) Quant à la limitation à la seule Amérique du Nord des conclusions du message, elle était de pure circonstance et ne devait pas tarder à disparaître.

CHAPITRE II

Affaires du Mexique

Jusqu'aux incidents du Mexique (1860-1868), la doctrine de Monroë n'avait jamais été directement appliquée, et tout l'usage qu'on en avait fait était détourné et discutable. En effet, elle avait surtout servi à s'emparer d'un peuple faible comme le Texas, ou bien encore on avait cherché à l'appliquer à un simple État d'anarchie comme le Yukatan ; mais jamais on ne s'était trouvé en présence d'une action réelle de l'Europe. Les affaires du Mexique devaient rajeunir une doctrine qui risquait de tomber dans l'oubli, et cela en réalisant précisément l'hypothèse prévue par Monroë, en 1823 : une intervention de puissances européennes dans les affaires d'un État américain, dans le but, tout justement, de substituer un gouvernement monarchique à la forme républicaine. D'ailleurs, c'était, en outre, un danger sérieux pour les États-Unis que de voir modifier la situation politique d'un État limitrophe.

C'est à la suite de difficultés antérieures embrouillées que le Mexique eut l'honneur de servir d'illus-

tration à la doctrine de Monroe. Depuis la déclaration d'indépendance, le Mexique était partagé en factions rivales, et il y avait notamment deux grands partis : le parti dit « libéral », qui voulait conserver la forme républicaine du gouvernement mexicain, et le parti dit « clérical », qui désirait l'établissement d'une monarchie appuyée sur le clergé ; ce fut ce dernier parti qui eut son heure de triomphe en 1822, en faisant couronner, pour quelques mois seulement, Iturbide comme empereur du Mexique. En outre, le Mexique avait soutenu avec les États-Unis une longue guerre à propos d'une question de frontières, guerre qui n'avait pris fin que le 2 février 1848, par le traité de « Guadeloupe-Hidalgo » (1).

Ces crises intérieures et extérieures avaient fort compromis le commerce international ; les étrangers n'étaient pas en sûreté, et tous les partis, libéraux et cléricaux, pillaient consciencieusement les maisons de commerce étrangères. Ces faits amenèrent de bonne heure les réclamations des trois puissances dont les intérêts étaient prépondérants au Mexique : La Grande-Bretagne, la France et l'Espagne. A ces réclamations, le Mexique répondait en reconnaissant ses torts, et il signait des promesses d'indemnité, notamment en 1851 et 1853, mais il négligea toujours de les exécuter.

En 1858, le marquis de Pidal, ministre des

(1) C'est le nom de la ville où le traité fut signé.

affaires étrangères en Espagne, et homme peu conciliant, perdit patience; il rompit les relations diplomatiques avec le Mexique, et envoya une escadre espagnole. Le gouvernement mexicain chercha à apaiser l'orage, et il envoya à Madrid un ambassadeur spécial très habile, don Jose Maria de la Fragua. Cet agent fut fort mal reçu par Pidal qui lui répondit presque par un ultimatum; le ministre espagnol demanda, en effet, l'exécution des engagements contractés par le Mexique, et, en plus, une indemnité pour le retard apporté dans cette exécution. La Fragua trouva un allié sérieux dans la personne d'un homme d'État espagnol, le maréchal Prim, qui reprocha vivement à son gouvernement d'abuser de sa force contre un État faible. Ainsi soutenu par Prim, La Fragua continua les négociations, et il finit par obtenir, en 1859, la conclusion du traité de Mont-Almonté. Dans ce traité, le Mexique protestait, en droit, de son irresponsabilité; seulement, il s'engageait à payer une indemnité à l'Espagne, et, en outre, à poursuivre les coupables qui avaient molesté des Espagnols.

A la suite de ce traité, l'Espagne envoya de nouveau un agent diplomatique au Mexique; mais le premier acte de ce diplomate fut de déclarer le pays mexicain corrompu, ayant perdu tout sentiment de conscience et d'honneur, et il conclut à une intervention espagnole énergique pour restaurer l'ordre, la liberté et la morale publique. Cependant, comme

pour lui donner raison, une nouvelle insurrection éclatait au Mexique, et, cette fois, on ne put pas soupçonner l'Espagne de l'avoir fomentée, car le parti clérical, ami des Espagnols, fut battu, et le 1^{er} janvier 1861, les libéraux installaient comme président, à Mexico, leur chef, Juarez, dont le premier soin fut d'expulser trois agents diplomatiques : celui de l'Espagne d'abord, puis ceux de l'Equateur et du Guatemala. L'agent espagnol refusa de s'en aller, et déclara que son expulsion était un *casus belli* ; le président Juarez répliqua en publiant une correspondance entre l'agent espagnol et le parti clérical. Finalement, le gouvernement de Madrid rappela lui-même son agent ; seulement il ne le remplaça pas et il demeura convaincu de la nécessité d'une action militaire éventuelle contre le Mexique.

L'Angleterre avait aussi des griefs sérieux contre le Mexique. Elle se plaignait notamment d'un vol à main armée commis officiellement, au sein même de la légation britannique. En novembre 1860, en effet, le parti clérical serré de près par les libéraux, et manquant d'argent, avait envahi la légation anglaise, et il avait enlevé un coffre-fort renfermant la somme de 150.000 livres sterling (1), qui était la propriété d'actionnaires anglais dans des entreprises industrielles du Mexique. Aux réclamations anglaises, les fonctionnaires du parti clérical répondirent qu'il n'y

(1) Plus de 3.000.000 fr.

avait là qu'une restitution, car ils avaient la preuve que les commerçants anglais avaient soudoyé les agents des douanes pour ne pas payer les droits sur l'exportation de l'argent (1), et, entré temps, comme certains citoyens anglais protestaient dans les rues de Mexico, ils furent assassinés. Naturellement, le cabinet anglais demanda, non seulement la restitution des sommes détournées, mais encore le châtimement des assassins. Le gouvernement mexicain promit de restituer l'argent, — ce qu'il ne fit pas, d'ailleurs, — mais il refusa de punir les coupables. Alors l'Angleterre réclama en plus deux années d'intérêts échus sur la dette publique mexicaine émise à Londres, et dont le Mexique avait suspendu le service. Le Mexique ne répondit pas, et le ministre anglais quitta Mexico.

Quant à la France, sa situation était de beaucoup la plus facile et la plus claire, mais ses protestations ne s'élevaient que plus véhémentes. Ce qu'il y avait de plus sérieux dans les réclamations françaises, c'était la suspension du payement de la dette publique émise par le Mexique à Paris. Néanmoins, la diplomatie française mettait surtout en avant une affaire connue alors sous le nom de « créance de Jecker ». Ce Jecker était un banquier suisse naturalisé français qui avait souscrit des bons du trésor mexicain à l'intérêt de 7 %, et en prélevant 27 % de commission ; il avait touché la commission et il se plaignait par l'organe

(1) Le Mexique possède de nombreuses mines d'argent.

du gouvernement français que le Mexique lui eût suspendu les intérêts. Cependant la diplomatie française au Mexique gardait une attitude peu correcte ; ses agents se montraient trop ouvertement les amis du parti clérical, et, à Mexico notamment, l'agent français inaugurerait contre le gouvernement de Juarez une série de taquineries, en laissant entendre maladroitement que le désir du cabinet français était de profiter des embarras des Etats-Unis dans la guerre de Sécession qui commençait pour asseoir définitivement au Mexique l'influence française.

Le résultat de tout ceci fut qu'en juillet 1861, les choses se gâtèrent tout à fait, et les ambassadeurs d'Angleterre, de France et d'Espagne adressèrent un ultimatum au gouvernement mexicain, par lequel ils réclamaient la reprise immédiate de la dette publique extérieure. Le parti clérical profita de la remise de cet ultimatum pour provoquer des désordres dans les rues de Mexico, au cours desquels, paraît-il, le ministre français fut insulté ; le désir du parti clérical, en l'espèce, était de provoquer une intervention européenne pour renverser le parti libéral et essayer de gouverner avec l'appui de l'Europe.

Le président Juarez n'ayant pas répondu à l'ultimatum, des négociations s'ouvrirent entre les cabinets de Paris, de Londres et de Madrid ; on parla notamment d'une intervention collective au Mexique des trois puissances. L'Espagne se contenta d'offrir sa collaboration, mais en réservant sa liberté d'action,

L'Angleterre acceptait aussi l'action commune, mais sous deux réserves : 1^o l'action des alliés se bornerait à exiger le redressement des injustices souffertes, — sans intervenir dans les affaires intérieures des partis mexicains ; 2^o les États-Unis seraient invités à participer à l'action commune, mais on n'attendrait pas leur réponse pour agir. Cette deuxième réserve tendait à fortifier indirectement la doctrine de Monroë, en semblant reconnaître aux États-Unis un droit de police générale dans les affaires des puissances américaines. Quant à la France, elle déclara d'abord, correctement, qu'elle ne voulait pas intervenir directement dans les affaires intérieures du Mexique ; puis elle revint sur sa déclaration. « Supposons, disait le cabinet de Paris, qu'à la fin de la guerre de Sécession, les États-Unis veuillent profiter de leur armée pour annexer le Mexique, et supposons de plus que le Mexique, pour rester libre, désire essayer d'un gouvernement monarchique, — dans ce cas, la France ne pourrait pas se refuser à aider le Mexique à se réorganiser. » Du reste, pour calmer toutes susceptibilités, Napoléon III faisait publier une note dans laquelle il refusait par avance toute candidature, pour le Mexique, d'un membre de sa famille ; il ajoutait seulement qu'il verrait avec plaisir le choix des Mexicains se porter sur un prince de la maison d'Autriche. En termes plus simples, la diplomatie française voulait surtout s'occuper du Mexique pour réorganiser ce pays et lui imposer un gouvernement

monarchique, — et cela fut cause que les Etats-Unis se souvinrent des enseignements de Monroë de 1823, et qu'ils se montrèrent toujours particulièrement hostiles à l'expédition française.

L'action collective de l'Angleterre, de l'Espagne et de la France au Mexique prit corps en une convention du 31 octobre 1861. Celle-ci commençait par rappeler les motifs de plainte des trois puissances, notamment les procédés arbitraires du Mexique envers leurs ressortissants, et, par suite, la nécessité de protéger leurs nationaux ; en outre, les puissances rappelaient les griefs financiers qu'elles avaient contre le Mexique, — l'arrêt par lui du paiement des arrérages de la dette publique, et, par suite, la nécessité de saisir les ports et les douanes mexicains. Pour rassurer l'opinion publique sur leur désintéressement, les trois alliées s'engageaient à ne pas faire d'acquisition territoriale, et, en outre, « à ne pas exercer sur les affaires intérieures du Mexique une pression de nature à troubler le libre exercice du choix de la forme du gouvernement futur ». Quant aux sommes recouvrées par les douanes mexicaines, elles devaient être distribuées par une commission spéciale que l'on constituerait plus tard à cet effet. Enfin, les Etats-Unis devaient être invités à adhérer à la convention.

En exécution de cette convention, et, dès novembre 1861, les ports du Mexique et les douanes tombaient en possession des alliés ; une commission spéciale était immédiatement nommée, conformément à la

convention, pour liquider les créances des trois puissances et déterminer la dette du gouvernement mexicain.

Tout allait bien jusque là, mais, déjà, l'action politique française commençait à se dévoiler et l'empereur était, d'autre part, en conférence avec l'archiduc Maximilien d'Autriche au sujet de son acceptation éventuelle du trône mexicain. Néanmoins, dans le discours du trône français, à l'ouverture de la législature de 1862, Napoléon III ne parlait pas de la candidature impériale de Maximilien ; il disait seulement que les armées françaises assuraient les droits de la France au Mexique, ajoutant toutefois qu'elles coopéreraient, s'il le fallait, à la pacification du pays. Mais les projets français étaient si peu gardés secrets que le 17 janvier 1862 le gouvernement anglais annonçait à son agent au Mexique que l'Angleterre n'avait aucune objection à faire au choix de Maximilien, pourvu qu'il fut suffisamment spontané. De même, les Etats-Unis furent avisés des projets français et naturellement s'en montrèrent fort courroucés. Or, ce fut justement à ce moment que, par une singulière maladresse, les alliés sollicitèrent le concours des Etats-Unis. Depuis plusieurs années, les Etats-Unis ne cessaient de protester contre l'action européenne au Mexique et ils avaient souvent dit qu'ils ne toléreraient dans ce pays aucune espèce de protectorat européen ; cette attitude de leur part était, d'ailleurs, en conformité avec la doctrine de Monroë. Aussi l'in-

•

tervention collective des trois puissances avait-elle déplu aux Etats-Unis ; seulement, en fait comme en droit, il leur était difficile de protester : en fait, parce qu'au milieu de la guerre de Sécession ils ne pouvaient songer à une guerre extérieure ; en droit, car les torts du Mexique envers les puissances réclamantes étaient certains, et il était difficile aux Etats-Unis d'empêcher ces puissances de défendre leurs intérêts, même par la guerre, et plus difficile encore de couvrir la mauvaise gestion financière du Mexique. Là où les Etats-Unis se trouvaient plus à l'aise, c'était pour protester contre le projet français d'établir une monarchie mexicaine : par ce projet, en effet, les principes de Monroë étaient directement menacés. Aussi le gouvernement français reçut-il une longue note de protestation signée du secrétaire d'Etat, M. Seward, en date du 4 décembre 1861.

Cette note reconnaît d'abord aux puissances le droit de déclarer la guerre au Mexique, pourvu qu'elles ne retirent de la guerre ni acquisition de territoires, ni même influence politique dont les Etats-Unis seraient exclus ; mais la note ajoutait que les Etats-Unis insistaient spécialement pour qu'on laissât les Mexicains libres de choisir leur gouvernement. Quant aux sujets de réclamation que les Etats-Unis pouvaient avoir contre le Mexique, la note déclarait qu'il n'était pas nécessaire de les présenter conjointement avec les alliés, d'abord, afin de maintenir l'indépendance diplomatique traditionnelle des Etats-

Unis, ensuite pour ne pas accroître les embarras déjà considérables du Mexique. Il résultait, en somme, de cette note, que les Etats-Unis refusaient formellement de suivre les alliés au Mexique.

En outre, les Etats-Unis essayèrent même d'arrêter l'action collective des alliés : c'est ainsi qu'ils proposèrent au Mexique un prêt de 11.000.000 de piastres pour lui permettre de reprendre le service de l'intérêt de sa dette étrangère ; seulement, comme garantie, ils demandaient qu'on leur remit les biens sécularisés du clergé, et, en plus, le droit d'occuper, à titre de gage, les terres vacantes de tout le Mexique (1). D'ailleurs, le gouvernement mexicain n'eut pas à délibérer sur l'offre américaine, car, entre temps, le Sénat Américain avait refusé de consentir le prêt en question, et, de plus, les cabinets européens avaient fait savoir qu'ils ne se contenteraient pas de l'argent des Etats-Unis, compensé par une annexion indirecte de tout le Mexique.

Sans la guerre de Sécession, les Etats-Unis auraient probablement empêché l'action collective des alliés ; mais, paralysés par cette guerre, ils se virent forcés de laisser le champ libre à l'action des trois puissances.

L'expédition militaire se fit donc, —1861-1862 ; elle fut insignifiante. Ce qui fut important, au contraire, c'est une réunion des généraux du corps expédition-

(1) Ces terres vacantes occupaient les trois quarts du pays.

naire, tenue le 19 février 1862, à la demande du général espagnol Prim : franchement, celui-ci demanda à ses collègues si on rétablirait l'ordre au Mexique au nom du gouvernement républicain actuel ou au nom des puissances alliées. Prim étant dans les meilleurs termes avec le gouvernement républicain et soutenu par ses collègues anglais, fit prévaloir sur l'opinion française qu'on ne créerait pas de difficultés au gouvernement républicain.

A la suite de la conférence des généraux, une réunion eut lieu entre ces derniers et les délégués du gouvernement mexicain, et cette réunion donna lieu à un accord signé par les généraux alliés et le gouvernement mexicain, en date du 28 février 1862, et connu sous le nom de convention de Soledad. D'après cette convention, le gouvernement mexicain était chargé de rétablir l'ordre dans son pays, et afin de lui faciliter sa tâche, les puissances consentaient pour leurs créances un nouveau crédit. La convention de Soledad, fut, tout de suite, ratifiée par les gouvernements anglais et espagnol, et pour ces deux pays, l'action collective des puissances se trouvait donc terminée.

Malheureusement, les agissements français vinrent compliquer la situation. Profitant de l'occupation française, les chefs du parti clérical étaient revenus, — au vu et au su, d'ailleurs, de Napoléon III, — et, dès son arrivée au Mexique, l'un de ces chefs, le général Almonté, lançait une proclamation où il annon-

gaitson intention de renverser le gouvernement actuel. A la suite de cette proclamation, le 23 mars 1862, l'Angleterre et l'Espagne adressèrent une note de protestation à la France. Ces puissances estimaient que l'action française était contraire à la promesse de désintéressement signée lors de la convention de 1861. Le ministre français des affaires étrangères, M. Dubois de Savigny, répondit qu'en effet, les chefs mexicains cléricaux étaient allés trop loin, et que pour convaincre le président Juarez de la bonne volonté de la France, ils allaient être rappelés. Seulement, le général Almonté ne voulut rien entendre, et il refusa de revenir ; il publia même une série de lettres qui lui avaient été adressées par Napoléon III, et dans lesquelles ce dernier l'engageait à aller au Mexique pour préparer la monarchie de Maximilien. L'impression produite en Europe par cette publication fut désastreuse. Prim spécialement se montra très agressif, et déclara, non sans raison, que la France avait doublement violé ses engagements : « En effet, disait-il, la France viole, d'abord, la convention de 1861, par laquelle elle a promis de ne pas peser sur la politique intérieure du Mexique ; — ensuite, et surtout, la France méconnaît la convention de la Soledad où elle acceptait de traiter avec le gouvernement républicain au moment même où elle essayait de préparer sa chute. »

A la suite de ces difficultés diplomatiques, l'ordre de rappel des troupes fut lancé en même temps par

Londres et par Madrid, et, à partir de cet instant, — avril 1862, — en fait et en droit, la France resta seule au Mexique, non plus seulement pour soutenir des demandes de réparations plus ou moins justifiées, mais surtout pour exercer dans ce pays une action politique caractérisée ; en d'autres termes, la France faisait désormais au Mexique de la politique d'intervention, dans le sens le plus condamnable au point de vue international.

L'action française au Mexique. — Quels étaient les motifs de l'action française au Mexique ? Il y avait d'abord, — les meilleurs, — des motifs de politique extérieure : il est vrai que c'étaient ceux-là dont on s'inspirait le moins. Le moins mauvais de ces motifs était relatif à la nécessité d'ouvrir la lutte contre le principe même de la doctrine de Monroë, d'arrêter les Etats-Unis dans leur politique d'expansion, et surtout de constituer au Mexique une sorte d'État vassal qui permettrait de repousser les empiètements des Etats-Unis vers la mer des Antilles, et qui, ainsi, couvrirait les colonies françaises d'Amérique plus ou moins visées par les Etats-Unis. Cette idée, qui était une application du droit de défense des Etats, se retrouve exprimée confusément dans une lettre écrite par Napoléon III le 13 janvier 1862 au général Forey, commandant en chef de l'armée française. A ce premier motif diplomatique, l'empereur en ajoutait un second qui n'était autre que l'idée des nationalités, si chère à Napoléon III, et dans laquelle il voyait le

testament de son oncle. Napoléon III paraît avoir conçu le vaste dessein d'opposer aux races anglo-saxonnes l'union des races latines, et, en Amérique, le premier membre de cette union aurait été une monarchie latine au Mexique. Cette conception, du reste, était parfaitement utopique : en laissant même de côté le principe des nationalités, cependant discutable, le projet de l'empereur aurait dû s'appuyer sur l'approbation de la race espagnole dont fait partie le Mexique ; or, précisément, l'Espagne venait de rompre bruyamment avec l'action française au Mexique.

A côté de ces motifs de politique extérieure, il y avait aussi des motifs de politique intérieure, plus connus et plus actifs. L'expédition du Mexique, par la même illusion qui devait plus tard provoquer la déclaration de guerre de 1870, était considérée comme le meilleur moyen de raffermir le trône impérial, et d'imposer silence à l'opposition républicaine par la gloire extérieure. En outre, aux yeux des hommes de l'Empire, l'expédition du Mexique devait encore avoir l'avantage de donner satisfaction au parti ultramontain : ils espéraient, en soutenant le parti cléricale au Mexique, éteindre les réclamations du royaume d'Italie.

Pour tous ces motifs, de politique extérieure ou intérieure, l'expédition française fut menée, dès le début, rapide et décidée, et après quelques combats contre les Mexicains, le 10 juin 1863, le général

Forey entraît à Mexico. Il y nommait immédiatement un gouvernement provisoire composé des chefs du parti clérical : — le général Almonté, don Mariano Solas et l'évêque Pelasgio. — En outre de ce triumvirat, Forey convoquait une assemblée de notables pour délibérer sur la forme du gouvernement. Cette assemblée, de pure parade, se réunit le 10 juillet et elle déclara vouloir un gouvernement de « monarchie tempérée et héréditaire, avec un prince catholique ». La couronne fut offerte à Maximilien d'Autriche, ou, à son défaut, au prince catholique que désignerait Napoléon III. Maximilien déclara qu'il subordonnait sa décision à un plébiscite du peuple mexicain sur son nom. Le plébiscite eut lieu, et comme tous les plébiscites, il ratifia, à une énorme majorité, le choix de l'assemblée des notables.

Le 10 avril 1864, Maximilien déclarait accepter définitivement la couronne. En même temps, il passait avec la France une convention par laquelle il s'engageait, d'une part, à rembourser au gouvernement français les dépenses du corps expéditionnaire, et, d'autre part, à lui payer les indemnités qui avaient été la cause initiale de l'expédition. De son côté, le gouvernement français promettait à Maximilien de laisser au Mexique, au moins pendant six ans, un corps d'occupation suffisant pour réorganiser le pays. Enfin, le 12 juin 1864, le nouvel empereur entraît à Mexico, et l'empire du Mexique était reconnu par les diverses puissances européennes.

Les Etats-Unis, eux, ne pouvaient reconnaître cet empire. Pour la première fois, d'une façon sérieuse, le danger prévu par Monroë, en 1823, venait de se réaliser : un Etat américain devenait monarchique et il se trouvait placé plus ou moins directement sous l'influence d'un Etat européen. En outre, on soupçonnait la France, à tort ou à raison, d'essayer de fomenter une agitation au Texas pour le réannexer au Mexique. Aussi les Etats-Unis ne cessaient-ils de protester de plus en plus énergiquement contre l'action française. Ils avaient notamment protesté contre la réunion des notables américains, et surtout contre le plébiscite qu'ils qualifiaient de « hambug » (1) ; enfin, Maximilien étant arrivé à Mexico, les Etats-Unis refusèrent d'entrer en relations avec lui. La Chambre des représentants américains alla plus loin encore, et le 4 avril 1864, elle avait voté à l'unanimité un projet de résolution où il était dit que les Etats-Unis ne pouvaient tolérer la formation en Amérique d'un gouvernement monarchique par une puissance d'Europe. Toutefois, le sens de cette résolution fut très atténué par la diplomatie américaine, désireuse de ne pas greffer un conflit sur la guerre de sécession : M. Seward, secrétaire d'Etat, affirmait par l'organe de son ministre à Paris qu'il n'y avait là qu'une motion personnelle à la Chambre des représentants. Le Sénat, disait-il, ne l'approuvait pas, et encore moins le Pré-

(1) Fumisterie.

sident ; les Etats-Unis, ajoutait-il, veulent conserver la neutralité la plus stricte. En France, la résolution américaine avait fourni un nouvel argument à l'opposition qui protestait contre l'expédition mexicaine, — et une note au *Moniteur* (1) explique qu'il n'y avait là qu'une simple manifestation électorale que l'exécutif américain ne suivrait pas. Cependant, la Chambre des représentants confirma son vote, et M. Seward répéta ses paroles calmantes ; en même temps, il faisait savoir à la Chambre des représentants que sa politique était inopportune : au moment, lui disait-il, où on lutte pour l'unité nationale, ce n'est pas le moment de provoquer une guerre avec la France. Au fond, M. Seward était pleinement d'accord avec la Chambre des représentants ; il désirait seulement gagner du temps.

La guerre de sécession terminée, en 1865, le ministre des affaires étrangères français, M. Drouyn de Lhuys, crut, soit par audace, soit par ignorance, que le moment était venu de réclamer aux Etats-Unis la reconnaissance de Maximilien : c'était, disait-il, pour permettre à la France de retirer ses troupes et de ne pas indisposer plus longtemps l'opinion des Etats-Unis. Le cabinet de Washington répondit tout de suite par une note très énergique où il était notamment parlé, en termes secs, du regret avec lequel les Etats-Unis avaient vu attaquer un peuple ami ; la

(1) Journal Officiel de l'époque.

note rappelait, en outre, la doctrine de Monroë, ouvertement bravée, et le danger qu'une monarchie voisine faisait courir aux institutions républicaines des Etats-Unis. La France ne répondant pas, le 16 décembre 1865 Seward envoyait une nouvelle note, —presqu'un ultimatum,—il déclarait qu'il ne reconnaîtrait jamais l'empire du Mexique, et que dans le cas où la France ne retirerait pas ses troupes du Mexique, les Etats-Unis se verraient obligés de suspendre les relations amicales qu'ils avaient jusqu'alors entretenues avec elle. M. Drouyn de Lhuys fut surpris et effrayé par cette note, et il y répondit tout de suite par une autre note qui avait pour but évident d'éviter tout conflit ; il rappelait tout d'abord que les Etats-Unis avaient autrefois pensé autrement, et que, précisément au Mexique, ils avaient reconnu en 1822 l'empire d'Iturbide ; de plus, disait-il, les Etats-Unis, qui étaient en bons termes avec l'empire du Brésil, pouvaient l'être également avec celui du Mexique. La note française ajoutait que la France n'avait eu aucune pensée d'agression contre les Etats-Unis ; elle n'avait agi que pour défendre ses intérêts méconnus ; les événements, seuls, avaient entraîné une intervention politique, et celle-ci ressemblait singulièrement à l'appui que la France avait donné jadis aux Etats-Unis eux-mêmes : il n'était pas plus extraordinaire de voir la République américaine aidée des soldats de Lafayette que la monarchie mexicaine aidée par le général Forey. Quant à l'occupation

militaire qui subsistait au Mexique, elle avait pour but essentiel d'assurer le recouvrement des créances françaises et d'éviter que le Mexique ne retombât dans un état d'anarchie préjudiciable à ses finances ; en aucune façon, disait Drouyn de Lhuys, le corps expéditionnaire du Mexique ne peut troubler ni menacer la sécurité des Etats-Unis ; d'ailleurs, terminait-il, que les Etats-Unis se rassurent, des négociations vont être engagées pour le retrait des troupes françaises.

Ces négociations eurent lieu, en effet. L'empereur Napoléon III, qui exerçait une action directe personnelle sur la politique étrangère, n'avait aucun désir de se lancer dans un conflit avec les Etats-Unis, et pour donner satisfaction à ces derniers, il passa avec l'empereur Maximilien la convention de Mirabar. Cette convention prenait prétexte des difficultés que le gouvernement mexicain éprouvait pour payer l'entretien des troupes françaises, et de ce prétexte, elle fixait que les troupes françaises allaient être incessamment retirées du Mexique. Cette convention fut vue d'un très mauvais œil par Drouyn de Lhuys : plus diplomate en l'espèce que Napoléon III, il craignait beaucoup pour la stabilité du pouvoir de Maximilien, et il essaya d'ajourner l'exécution de la convention de Mirabar. Entre temps, les Etats-Unis se montraient plus intransigeants que jamais, et il était visible qu'ils poussaient à un conflit avec la France. Le 15 janvier 1866, le secrétaire d'Etat, M. Seward, demandait à la France des explications

sur les principes posés par Maximilien relativement à la colonisation du Mexique : il prétendait que l'esclavage y était indirectement rétabli, et la note américaine ajoutait que le gouvernement impérial français tiendrait certainement à honneur d'empêcher le gouvernement impérial qu'il avait établi au Mexique de se lancer dans d'aussi déplorables errements. Drouyn de Lhuys répondit que la France n'avait rien établi au Mexique, et que, par surcroît, il n'avait nullement à s'occuper des agissements du gouvernement mexicain.

Au discours du trône français prononcé à l'ouverture des Chambres, à la date du 22 juillet 1866, Napoléon ne faisait aucune allusion à l'hostilité des Etats-Unis ; il vantait, au contraire, la prospérité du Mexique et le désintéressement de la France dont le seul but, disait-il, avait été de défendre ses intérêts laissés en souffrance par l'ancien régime républicain. Cette appréciation de Napoléon provoqua une vive réplique des Etats-Unis. Dans une note du 12 février 1866, Seward déclarait nettement que l'expédition française avait amené en fait un régime monarchique au Mexique, et qu'il était incontestable que ce régime ne serait pas établi ni maintenu sans la présence des Français ; les Etats-Unis estimaient donc que le nouveau gouvernement du Mexique ne pourrait avoir de valeur légale que si la forme monarchique était librement acceptée par le peuple mexicain : or, il n'était pas possible qu'un plébiscite fût sérieux avant le

départ des Français ; Seward ajoutait même qu'il concevait que cette manière de voir ne fut pas celle de l'empereur, mais qu'alors les Etats-Unis reprendraient leur liberté d'action, et qu'en tout cas, jusqu'à nouvel ordre, il ne reconnaissait au Mexique que l'ancien régime républicain.

Devant l'hostilité de plus en plus accusée des États-Unis, et surtout devant la résistance de l'opinion publique française, le gouvernement français résolut de clore l'incident mexicain. Du reste, le gouvernement de Maximilien s'affaiblissait chaque jour davantage. C'est ainsi que par un brusque revirement, la diplomatie française, après avoir hésité durant des mois, voulut terminer l'affaire mexicaine en quelques semaines, et ce, sans même prendre la peine de régler définitivement la question des indemnités dues par le Mexique qui avaient été le prétexte de toute l'affaire.

Le 9 mars 1866, Drouyn de Lhuys annonçait que les troupes françaises partiraient en trois échelons : le premier en novembre 1866, le deuxième en mars 1867, le troisième en novembre 1867 ; cette dernière date ayant été jugée trop éloignée par les États-Unis, le dernier départ fut fixé, sur leur réclamation, en mars 1867. Néanmoins, les États-Unis ne se tinrent pas pour satisfaits, et ils annoncèrent qu'ils chargeaient leur agent à Mexico de contrôler le départ des Français ; cette annonce constituait un acte de défiance irritant à l'égard de la France, et il est regrettable que les hésitations du gouvernement français aient

paru justifier ce contrôle. La France, en effet, ne parvenait pas à se décider à abandonner le Mexique ; elle donnait l'impression qu'elle cherchait des prétextes pour prolonger l'occupation, et le représentant de la France à Washington sondait, sans le moindre succès du reste, le gouvernement américain sur le point de savoir si ce dernier ne se prêterait pas à une prolongation de délai.

Devant l'attitude, plus énergique que jamais, des États-Unis, Napoléon III céda définitivement, et le 6 décembre 1866, une note envoyée à Washington par la France annonçait que le dernier départ des troupes françaises était irrévocablement fixé en mars 1867 ; en outre, le gouvernement français, disait la note, ne tient pas absolument au maintien de la monarchie au Mexique ; il accepterait une république, à une condition : c'est que les États-Unis garantiraient le maintien de ce gouvernement républicain. Cette condition de garantie avait un but : celui d'obliger les États Unis à renoncer à toute vue annexionniste, sous peine d'entrer en conflit avec la France. Les États-Unis, d'ailleurs, souscrivirent à l'engagement proposé. Malgré tout, c'était pour le gouvernement impérial français un complet insuccès ; Napoléon III lui-même le reconnaissait à l'ouverture de la session de 1867, en avouant que sa tâche n'avait pas réussi. Il avait voulu, disait-il, régénérer un peuple libre, en ne laissant comme trace de son passage que le souvenir des services rendus ; seulement, les sacrifices demandés

lui ont semblé disproportionnés d'avec les intérêts en jeu. Toutefois, terminait-il, l'empereur est heureux de constater que les États-Unis ont cessé d'avoir l'attitude peu conciliante qu'ils avaient quelques mois auparavant, et que les relations franco-américaines sont redevenues, comme autrefois, très amicales.

Le dénouement des affaires du Mexique fut bref et dramatique : le 13 mars 1867, Bazaine et l'état-major français quittaient le poste de la Véra-Cruz ; le 15 mai 1867, Maximilien était capturé dans son palais par les troupes de Juarez, et, immédiatement traduit devant un conseil de guerre comme usurpateur et traître, il était condamné à mort ; il fut fusillé le 19 juin 1867.

Au fond des choses, la politique française avait été au Mexique de la plus grande incohérence, et son vice initial avait été d'agir de telle façon que l'on courait à un conflit certain avec les États-Unis, avec la volonté bien arrêtée de ne pas résister à leurs réclamations. Le résultat inévitable de cette contradiction devait être, et fut, en effet, la nécessité de céder aux demandes impérieuses des États-Unis.

Quant à ces derniers, les incidents mexicains allaient, au contraire, fortifier leur position internationale. Pour la première fois, en effet, ils avaient pu appliquer exactement, dans son texte et dans son esprit, la doctrine de Monrôë. Leur diplomatie comptait un triple succès ; elle avait, d'abord, arrêté le protectorat indirect des puissances européennes sur

une partie du Nouveau-Monde ; elle avait ensuite renversé une monarchie ; enfin, elle avait pu persuader les républiques américaines que les Etats-Unis étaient leurs protecteurs entièrement désintéressés.

En résumé, la doctrine de Monroë avait été purifiée des tendances annexionnistes qui, auparavant, l'avaient amoindrie et troublée.

CHAPITRE III

Affaires de Saint-Domingue

Les affaires de Saint-Domingue n'ont jamais eu une portée diplomatique analogue à celles du Mexique. Leur intérêt vient de ce qu'elles ont permis de constater que vis-à-vis des peuples faibles, les Etats-Unis ne se croyaient pas tenus de se conformer strictement au message de 1823 et que malgré leur diplomatie au Mexique, ils n'avaient point oublié la doctrine de Monroë, deuxième manière, c'est-à-dire la méthode d'annexion des petits Etats sans défense, inaugurée au Texas par le président Polk. On peut même penser que les affaires de Saint-Domingue furent commencées comme suite de l'expédition de la France au Mexique et pour affirmer la prépondérance des Etats-Unis sur le Mexique lui-même, en ce qui touchait le commandement de la mer.

L'île de Saint-Domingue est, depuis assez longtemps, divisée entre deux républiques : La République d'Haïti et la République de Saint-Domingue proprement dite. La propriété de cette île a été l'objet, depuis sa découverte par Christophe Colomb, de con-

lestations incessantes. Au début elle était, d'après le nom imposé par Colomb lui-même, une nouvelle Espagne (1). Elle est, en effet, située de telle façon qu'elle commande à la fois le golfe du Mexique, la mer des Antilles et les débouchés commerciaux de l'isthme de Panama. Au traité de Ryswick, en 1697, Louis XIV s'était fait céder la moitié de l'île. Pendant tout le xviii^e siècle, elle fut disputée par l'Angleterre, la France et l'Espagne. Au traité de Bâle, en 1797, l'île toute entière redevint un instant française; puis des insurrections s'ensuivirent, la France ne put maintenir sa conquête, une république nègre se forma, celle d'Haïti, et au Congrès de Vienne de 1815 la République d'Haïti fut tacitement reconnue, pendant que l'Espagne se voyait attribuer la deuxième moitié de l'île sous le nom de Saint-Domingue. L'Espagne, d'ailleurs, ne conserva pas longtemps sa nouvelle colonie; l'insurrection sévit là comme dans les autres colonies espagnoles, et, en 1822, Saint-Domingue s'érigait en république indépendante. A partir de cette époque, l'histoire de Saint-Domingue n'est qu'une série ininterrompue de guerres civiles, entremêlées de luttes avec la République d'Haïti, si bien que, vers 1855, le gouvernement de Saint-Domingue épuisé, n'existant plus que de nom, les Etats-Unis jugèrent que le moment pour eux était venu d'agir et d'établir, sur l'île, leur influence.

(1) Elle s'appelait alors « Hispaniola ».

Ils profitèrent des troubles dominicains pour se faire céder, en 1860, par le président alors au pouvoir, la baie de Tamana qui constitue un des meilleurs ports de la région. Mais, en même temps, le même président, à court d'argent, vendait son pays tout entier à l'Espagne. Les Etats-Unis protestèrent contre l'annexion espagnole, d'abord au nom de la doctrine de Monroë, puis au nom de leurs droits sur la baie de Tamana ; seulement, paralysés par la guerre de sécession, ils ne purent rien faire.

En 1865, le peuple dominicain se révolta contre les Espagnols, et ceux-ci se retirèrent de Saint-Domingue. Aussitôt, les Etats-Unis recommencèrent leurs intrigues, et en novembre 1869, le gouvernement dominicain leur céda à nouveau, malgré les protestations de son peuple, la baie de Tamana. Mais cette baie était un poste purement militaire qui ne pouvait satisfaire les convoitises des États-Unis, et, spécialement, celles du président Grant. En outre, la révolte de Cuba était alors à son apogée, et les États Unis ne cachaient pas leurs travaux d'approche contre la « perle des Antilles ». Dès lors Saint-Domingue était une étape toute désignée à l'annexion de Cuba. Le président Grant envoya en mission le général Babcoq.

Dès son arrivée dans l'île, le commandant américain annonça que tout le pays désirait l'annexion aux États-Unis, et le gouvernement dominicain, par l'organe de son président, s'empressait de signer avec Babcoq une convention d'annexion.

Cette convention signée, il fallait obtenir la ratification du Congrès et celle du Sénat de Washington ; c'est dans ce but que le président Grent déploya le meilleur de sa diplomatie. Dans son message, il représentait, tout d'abord, la convention d'annexion comme un simple complément de la cession de la baie de Tamana. En outre, disait-il, les circonstances (1) démontrent combien l'Union tirerait avantage de la cession de Saint-Domingue ; de plus, les États-Unis ne risquaient pas grand'chose : la convention d'annexion limitait, en effet, leur responsabilité à 5.000.000 de posos (1). Grent ajoutait : Saint-Domingue offre de grands avantages matériels ; elle compte 120.000 habitants et son sol pourrait en nourrir 10.000.000 : la marge est donc large qui est offerte à l'existence américaine. Le peuple dominicain soupire après la civilisation des États-Unis ; il s'agit, en outre, d'une position stratégique incomparable dans la mer des Antilles. Enfin, le message se terminait par une sorte de menace déguisée : si les États-Unis ne prennent pas Saint-Domingue, d'autres le prendront à notre place. « J'ai lieu de penser, disait Grent, que d'autres puissances surveillent nos négociations, et si nous reculons, elles s'empareront de la baie de Tamana. Dès lors, il faut

(1) C'était une allusion à Cuba.

(1) Cette limitation était des plus contestables, car dans un cas d'annexion totale, l'État annexant succède pleinement aux droits et charges de l'État annexé.

songer que c'est la doctrine de *Monroë* qui se trouve ici en jeu ; nous devons arrêter l'expansion européenne s'appropriant l'objet du litige. Quand bien même, au surplus, nulle puissance ne mettrait la main sur *Saint-Domingue*, la doctrine de *Monroë* commande l'annexion. Il est faux de voir dans cette doctrine une règle négative, — elle est positive — et, reprenant l'argumentation de *Polk*, *Grent* disait que la doctrine de *Monroë* bien entendue signifiait l'expansion des États-Unis, et, en particulier, la défense de leurs intérêts stratégiques. « Ajoutez encore, remarquait *Grent*, qu'avec l'annexion de *Saint-Domingue*, les revenus de cette île amortiraient les dettes des États-Unis ; la situation de *Cuba* serait améliorée et la guerre d'extermination qui désole cette contrée pourrait être enrayée ; enfin, l'annexion de *Saint-Domingue* permettra de mettre fin à l'esclavage du *Brésil*. En un mot, l'annexion de *Saint-Domingue* marquera la place de l'Union parmi les premières nations du monde ».

Ce qu'il y a de plus intéressant dans le message de *Grent*, c'est l'affirmation renouvelée que la doctrine de *Monroë* n'est au fond qu'un instrument d'acaparement universel. Heureusement, le Sénat américain, se montra insensible aux déductions de *Grent*. Le 30 juin 1870, il rejetait le projet d'annexion de *Saint-Domingue*, et même, il profitait de l'occasion pour essayer d'arrêter les vues trop annexionnistes du Président. *Grent*, en effet, sans se décourager, envoyait immédiatement de nouveaux commissaires à *Saint-Domin-*

gue avec mission de reprendre les menées annexionnistes ; aussitôt l'agitation recommençait, et, en avril 1871, Grent envoyait au Congrès un second message où il réclamait à nouveau l'annexion de Saint-Domingue. Seulement, désireux de ne pas se lancer dans une politique d'aventures, le Congrès avait pris ses précautions, avant le dépôt du message annexionniste de Grent. En décembre 1870, un sénateur avait déposé un projet de résolution dont le but était d'extraire des idées du Président ce qui était juste et profitable aux Etats-Unis, et de rejeter le surplus. Ce projet de résolution disait : « Les Etats-Unis regarderaient toute tentative de la part d'une puissance européenne pour s'emparer de la baie de Tamana, ou de tout autre point de la République américaine, comme un acte d'hostilité envers eux-mêmes, et un agissement inconciliable avec le principe posé par *Monroë* touchant les droits des peuples indépendants ». En d'autres termes, cette résolution était la reproduction pure et simple du message de 1823, et surtout la répudiation de la politique annexionniste de Polk et de Grent. Ce dernier disait : « Nous devons annexer tout ce que nous pouvons de peur que l'Europe ne nous précède » ; la résolution précitée répondait : « il suffit d'arrêter l'intervention de l'Europe quand cette intervention se produit réellement ; pour le surplus, nous devons laisser tranquilles les peuples américains ».

C'est cette résolution qui, après un assez vif débat,

fut adoptée par le Congrès. L'incident de Saint-Domingue était clos, au moins pour le moment, car il devait renaître quelques années plus tard.

En effet, en 1899 d'abord, en 1905 ensuite, les affaires de Saint-Domingue réapparaissent. En 1899, ce fut à propos de considérations non pas stratégiques, mais financières, que les Etats-Unis furent appelés à s'occuper de Saint-Domingue. Un syndicat de financiers yankees avait acheté une forte proportion de la dette publique, et comme la guerre civile sévissait une fois de plus à Saint-Domingue, ce syndicat financier sollicita l'envoi d'une escadre chargée de rétablir l'ordre et d'assurer le service de la dette publique. La presse impérialiste rappela à cet égard l'attitude de Grent, mais le président Mac Kinley ne voulut pas se conformer à cette attitude, il refusa d'intervenir, et laissa les Dominicains se battre entr'eux. Ainsi fut réglé l'incident, d'ailleurs très court, de 1899

En 1905, c'est aussi d'un syndicat de financiers américain qu'il s'agit. Ce syndicat (1) avait assumé la lourde tâche de doter l'île de Saint-Domingue de chemins de fer et de voies de communication contre un droit de contrôle qui devait lui être réservé sur les finances et les douanes de l'île. Le syndicat ayant été molesté à Saint-Domingue, un arbitrage intervint qui fixa sa créance à une certaine somme. Mais, en fait, malgré cet arbitrage, il ne toucha pas

(1) Ce syndicat s'appelait le « Santo Domingo ».

un centime. Plus habile que le syndicat de 1899, le « Santo Domingo » parvint à intéresser Roosevelt à son sort, et, d'une façon très inattendue, il disparut brusquement en 1904, en cédant ses droits aux États-Unis lesquels signaient, au début de janvier 1905, un protocole avec le président de la République dominicaine.

Dans ce protocole, les États-Unis commencent par garantir l'intégrité et l'indépendance du territoire américain; puis ils se chargent de l'administration complète de toutes les finances dominicaines. Les États-Unis toucheront par leurs agents le produit des douanes et les impôts dominicains; ils se réservent le droit de statuer sur les engagements, extérieurs et intérieurs, contractés par la République. Quant aux recettes ainsi encaissées par les États-Unis, 45 p. % de ces recettes seront remis au gouvernement dominicain pour ses besoins administratifs; le surplus sera affecté d'abord au paiement des fonctionnaires yankeés, puis aux intérêts de la dette publique, tant intérieure qu'extérieure; enfin, s'il y a encore un excédent, à l'amortissement desdites dettes.

En d'autres termes, l'île de Saint-Domingue est mise sous sequestre par les États-Unis et à leur profit; au point de vue international, elle tombe au rang d'État étroitement protégé.

Nous avons donc là un exemple supplémentaire de la doctrine de Monroë aboutissant à consacrer la spoliation de l'indépendance d'un peuple américain.

CHAPITRE IV

Affaire des îles Samoa

La doctrine de Monroe rigoureusement appliquée se concilie difficilement avec les tendances impérialistes de l'Amérique, à la fin du xix^e siècle. Aussi les Américains ont-ils cherché à se débarrasser des termes du message de 1823, et à s'autoriser des nécessités économiques modernes pour se procurer des colonies. Seulement, les débuts de leur politique coloniale ont été marqués par des incertitudes et des erreurs, incertitudes et erreurs qui se sont manifestées surtout aux affaires des îles Samoa, affaires très complexes, et qui tendirent les rapports diplomatiques entre l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis, pour aboutir, en définitive, à l'échec de ces derniers.

Les îles Samoa ou « des navigateurs », découvertes en 1778 par Cook, sont situées dans le Pacifique, à l'est de l'Australie. L'archipel comprend 13 îlots, et de multiples récifs ; 3 de ces îlots ont une importance appréciable : l'île de Savaï, l'île de Polu (1), et l'île

(1) C'est dans l'île de Polu que se trouve la capitale : Apia.

de Tutuila qui renferme un port excellent, le port de Pago-Pago. La population de tout l'archipel est, à peine, de 25.000 à 30.000 habitants, et ceux-ci, sur un sol qui est en grande partie volcanique, trouvent tout juste de quoi se nourrir. Néanmoins les îles Samoa présentent un certain intérêt, et cet intérêt provient de leur position géographique ; elles constituent, en effet, une étape naturelle dans les relations de l'Amérique avec l'Australie et l'Extrême-Orient. Aussi, depuis assez longtemps, les îles Samoa sont-elles desservies par des lignes de paquebot, et munies de comptoirs européens.

Ce sont les Américains qui arrivèrent les premiers dans l'archipel. En 1872, un capitaine de la marine américaine passait un traité avec les chefs indigènes ; il leur promettait la protection des Etats-Unis, et obtenait en revanche le droit exclusif pour ces derniers au port de Pago-Pago. Le président Grant comprit tout de suite l'importance de cette base navale, la première en date de l'Amérique, et il transmit pour sa ratification le traité au Sénat. Mais celui-ci, se montrant conservateur des vieilles théories diplomatiques, déclara le traité contraire à la doctrine de Monroe. Pour lui, les îles Samoa étaient en dehors de la sphère américaine, et à l'abri, d'ailleurs, des convoitises européennes. Donc, si les Etats-Unis pouvaient prétendre à l'hégémonie du continent américain, ils devaient, en tous cas, s'arrêter là. Et, pour ce motif, le Sénat rejeta le traité avec Samoa.

Si le Sénat de Washington avait été fidèle à la doctrine de Monroë, il avait, en fait, commis une erreur politique. En 1874, en effet, les Anglais s'installaient aux Samoa, et ils s'y livraient à de multiples intrigues, mi-politiques, mi-religieuses, dont le résultat fut l'élection d'un roi dévoué aux intérêts anglais. En 1877, les Allemands apparaissent à leur tour, sous la direction d'un ami personnel de Bismark, M. Brandeis, et, tout de suite, l'attitude germanique prenait vis-à-vis des intérêts anglais un caractère nettement agressif.

Le gouvernement des Etats-Unis, peu satisfait d'avoir vu les Anglais et les Allemands s'installer à sa place aux Samoa, essaya de réparer la faute commise, — sans toutefois méconnaître catégoriquement la doctrine de Monroë. Le 17 janvier 1878, les Etats-Unis passèrent avec les Samoa un traité de commerce et d'amitié. Ce traité leur donnait le droit d'établir un dépôt de charbon à Pago-Pago, et surtout le droit, pour leur consul, de juger, seul, leurs nationaux. L'année suivante, en 1879, l'Angleterre et l'Allemagne obtenaient le même privilège de juridiction.

Les trois puissances ainsi installées aux Samoa, leurs gouvernements résolurent de légaliser la situation en établissant une sorte de condominium anglo-saxon-américain, par un traité du 2 septembre 1879. Cette convention déclarait la ville et le territoire d'Apia neutres, c'est-à-dire inviolable respectivement à l'é-

gard des trois contractants ; l'administration de ce district était enlevée au roi de Samoa et remise aux mains d'un conseil composé de trois consuls, américain, allemand et anglais ; ce conseil levait les impôts, nommait un tribunal, et légiférait en tant que de besoin⁽¹⁾. Ce condominium, comme tous ses pareils, ne pouvait pas durer ; c'est l'Allemagne qui, la première, le rompit. Le 16 novembre 1884, le gouvernement allemand signait avec Samoa une convention soi-disant complémentaire de celle de 1879, mais qui, en fait, la détruisait. D'après cette nouvelle convention, auprès du roi était placé un conseil composé de trois Allemands et de deux Indigènes ; ce conseil était chargé de résoudre toutes les questions de législation ; en outre, le secrétaire du roi devait être nécessairement un fonctionnaire allemand, et les questions touchant les intérêts germaniques ne pouvaient être réglées qu'après avoir consulté le gouvernement de Berlin, et d'accord avec lui. En un mot, Samoa était mis sous le protectorat formel de l'Allemagne.

Naturellement, les Etats-Unis et l'Angleterre protestèrent. L'Allemagne, sans leur opposer une fin de non-recevoir, fit traîner les choses en longueur, de façon à permettre à son influence de se consolider à

(1) La doctrine de Monroë était, par cette convention, fortement ébranlée : il y avait, en effet, dépossession de l'autorité locale légitime, et, surtout, alliance avec deux puissances européennes.

Samoa. Enfin, en 1887, une conférence diplomatique s'ouvrit à Washington entre les trois intéressés ; les Etats-Unis proposèrent d'adjoindre au roi de Samoa un conseil où chaque puissance serait représentée pour un tiers ; ce conseil aurait l'administration du pays. L'Allemagne accepta en principe le conseil, mais elle demanda que la représentation des puissances fut proportionnelle à la superficie de leurs plantations aux Samoa, ce qui revenait à lui donner la majorité. Quant aux Anglais, ils déclarèrent les deux thèses également intéressantes et ne se prononcèrent pas. La conférence se termina donc sans qu'une solution ait pu être prise, et elle s'ajourna à une séance ultérieure.

Cependant, aux Samoa, la situation s'envenimait. A la fin de 1887, une rixe assez sérieuse éclatait entre des Allemands et des Indigènes. Quelques jours après les Allemands détrônaient de force le roi anglophile qui s'appelait Malietoa ; ils le remplacèrent par Tamacécé, et lui donnèrent un premier ministre tout puissant en la personne de leur consul. Les Etats-Unis rendirent intrigues pour intrigues, ils fomentèrent une insurrection qui amena un troisième roi, Mataafa ; les Allemands encouragèrent Tamacécé à la résistance, et en décembre 1899, ils livraient aux partisans de Tamaafa un combat violent et incertain. Là-dessus, un cyclone se déchaîna sur Samoa ; trois navires allemands et trois navires américains furent jetés à la côte, ils furent perdus et une assez forte

portion de leur équipage noyé (1). Le roi Malictoa fut réinstallé par les Allemands eux-mêmes.

Une nouvelle conférence diplomatique s'ouvrit à Berlin, et, cette fois, elle aboutit à la conclusion d'un traité qui est un modèle de complication diplomatique. Voici le résumé de ce traité : il commence par poser le principe de l'indépendance du gouvernement de Samoa ; puis, les puissances proclament Malictoa roi de Samoa ; toutefois, elles déclarent aussi que, dans l'avenir, elles respecteront le libre choix du peuple de Samoa. Le traité ajoute que l'archipel tout entier est neutralisé au profit des trois contractants ; le district d'Apia forme une localité autonome ayant une administration municipale spéciale, avec un président nommé par les puissances et soumis au contrôle de leurs consuls respectifs. Il est créé, en outre, un haut commissaire judiciaire unique qui est nommé et révoqué par les trois puissances, ou à défaut de leur accord, par le roi de Suède et de Norwège ; ce commissaire était le chef suprême de la justice locale et le juge des litiges intéressant les Européens ; il avait, de plus, dans ses attributions, l'application des traités et l'examen de la validité de la domination du roi. Ce traité, d'autre part, prenait

(1) Lorsqu'un cyclone est imminent, les navires doivent, pour l'éviter, prendre immédiatement la haute mer : or, ici, chacun des deux combattants fut retenu par la crainte de voir son adversaire profiter de son absence pour envahir l'île.

certaines mesures pour empêcher les Européens de spolier trop largement et trop cyniquement les Indigènes.

La complication même de la convention de 1889 rendait son application problématique : il eut fallu, pour qu'elle ne demeurât pas lettre morte, que s'exercât une bonne volonté mutuelle des agents locaux des trois puissances. A partir de cet instant, entre ces puissances, les tiraillements ne firent, au contraire, que s'accroître.

Imitant l'exemple des grandes puissances, les habitants de Samoa continuèrent leurs dissensions intestines. Au moment de la conclusion du traité de 1889, le roi en situation, Mataafa, refusa de s'en aller et le roi investi par le traité, Malietoa, en fut réduit à se retirer dans la brousse et à fomenter une insurrection. Il fut vainqueur et il exila son rival Mataafa ; mais en 1898 il mourrait. Il fallut alors procéder à la nomination de son successeur. La convention de 1889 n'avait précisé, à cet égard, aucun mode spécial d'élection. Dans les usages locaux, le roi était choisi non pas héréditairement, mais d'après le vote des chefs de clans. Craignant que les familles de Samoa ne nommâssent un de leurs ennemis, les Allemands décidèrent que le roi serait élu au suffrage universel. Il y eut deux candidats : l'un, l'Allemand, l'ex roi Mataafa, qui avait réintégré le parti allemand ; l'autre, Tamacécé, l'ancien ami des Allemands, passé dans le camp anglo-américain. La lutte électorale fut

très vive et surtout des plus riches en festins de tous genres. C'est le roi Mataafa qui sortit triomphant du scrutin. Son concurrent, Tamacécé, déclara l'élection entachée de corruption électorale et il introduisit une instance devant le juge suprême, conformément au traité de 1889. Ce juge, qui était un Américain, M. Chambers, commença par annuler l'élection de Mataafa ; puis, se substituant aux électeurs, il nomma roi un troisième personnage, fils de l'ancien roi défunt, Malictoa talu (1). Enfin, comme Matakécé protestait, M. Chambers le nomma vice-roi. Le nouveau roi, Malictoa talu, avait été élevé par des missionnaires anglais et il manifestait une vive indignation contre toutes les personnes n'appartenant pas à la religion anglicane ; il voulut, notamment, convertir à cette religion tous les fonctionnaires allemands qui faisaient partie du gouvernement de Samoa. Le parti allemand accueillit fort mal la prétention royale et des groupes allemands allèrent faire au tribunal de M. Chambers un tel vacarme que le juge dut quitter son prétoire pour se retirer à bord d'un bâtiment anglais, en annonçant, du reste, qu'il reviendrait plus fort que jamais. Restés maîtres du terrain, les Allemands ne perdaient pas de temps : ils expulsaient tout de suite Malictoa talu et Tamacécé, ils installaient de force Mataafa, et puis, ce qui était plus grave, il nommaient juge suprême M. Raffel, prési-

(1) Talu signifie : jeune, cadet.

dent de la municipalité d'Apia (1). Les consuls anglais et américain déclarèrent la vie de leurs nationaux en danger, et les marins anglais débarquèrent, ramenant M. Chambers. Celui-ci, une fois rendu à son tribunal, lança un ordre d'arrestation à la fois contre Mataafa et M. Raftel, accusés de haute trahison et d'usurpation de fonctions. Seulement, les deux cités ne comparurent pas : ils se réfugièrent dans la brousse, et le parti anglo-américain reprit provisoirement la direction des affaires.

La situation devint très tendue à Apia, entre les Européens, et les trois consuls demandèrent respectivement à leur puissance de prendre des mesures énergiques pour expulser les rivaux. Heureusement, au reçu de ces nouvelles, les gouvernements intéressés s'empressèrent d'envoyer les instructions les plus calmantes possibles. Il n'y avait au fond qu'une puissance qui pouvait suivre l'imbroglio Samoien d'une façon satisfaisante : c'était l'Allemagne. Les États-Unis sortaient, en effet, de la guerre avec l'Espagne, et l'Angleterre s'embrouillait de plus en plus dans les affaires du Transvaal. Le cabinet de Berlin fit une triple proposition : il proposa d'abord, à titre de conciliation, d'expulser de nouveau Mataafa, et de renommer roi Malictoa talu ; en

(1) Ce dernier acte était une violation formelle du traité de 1889 qui édictait une procédure spéciale pour le remplacement du juge suprême.

deuxième lieu, une commission spéciale serait nommée pour rétablir l'ordre; enfin, les décisions de cette commission seraient prises à l'unanimité (ce qui aurait permis au commissaire allemand de faire toujours prévaloir ses vues, en s'opposant à celles de ses collègues). L'Angleterre commença par résister à cette dernière proposition, puis, comme elle avait d'autres préoccupations plus graves, elle finit par céder. Trois commissaires furent donc envoyés à Samoa : le comte de Sterberg, pour l'Allemagne; sir Henry Elliott, pour l'Angleterre; M. Bartletttripp, pour l'Amérique. Ils essayèrent de faire régner la paix, mais ils ne tardèrent pas à s'apercevoir que c'était là un projet chimérique. Les partisans de Moliëtoa et ceux de Mataafa étaient dans un tel état d'exaspération qu'un conflit était imminent. Les commissaires prirent alors une décision radicale : puisque le trône était l'objet de la dispute, le plus simple était de supprimer la monarchie, et c'est ce qu'ils firent immédiatement, mettant ainsi tous les Samoïns d'accord. Seulement, la monarchie disparue, il fallait trouver quelque chose pour la remplacer. Une république indigène n'eût été qu'une farce, on proposa alors un gouvernement neutre nommé par une puissance tierce : le principe fut admis à l'unanimité, mais les trois commissaires ne purent jamais s'entendre sur le choix d'une puissance vraiment impartiale. Quelqu'un parla de la France; elle fut écartée par l'Angleterre et les États-Unis,

au prétexte qu'elle était l'alliée naturelle de l'Allemagne.

Enfin, les commissaires proposèrent à leur gouvernement un système aussi ingénieux que compliqué ; chacune des trois puissances nommerait à tour de rôle un gouverneur européen pris parmi les citoyens neutres ; ce gouverneur serait assisté de trois délégués, un par puissance, et tous pourvus du droit de veto sur les décisions des deux autres ; le gouverneur et les trois délégués formeraient le conseil exécutif. Quant aux affaires locales, elles étaient laissées à la décision d'une assemblée indigène, mais ici encore, les délégués et le gouverneur avaient chacun le droit de veto. Lorsque ce projet parvint en Europe, les gouvernements reconnurent sans peine que le plan proposé n'aboutirait jamais à un résultat pratique, et ils l'écartèrent. Les trois commissaires prirent alors une nouvelle décision ; ils déclarèrent à l'unanimité qu'ils étaient à court de propositions. A la suite de cet aveu d'impuissance, les gouvernements d'Europe envisagèrent la dissolution du condominium et le partage de l'archipel. C'était là une tâche plus difficile encore que la précédente. L'Allemagne au nom, disait-elle, de ses intérêts prépondérants, déclara, la première, qu'elle se réservait l'île de Polu où se trouvait la capitale, Apia, les comptoirs, et les escales de paquebots. En échange, elle offrait à ses partenaires les deux écailles de l'huître : l'île de Savai à l'Angleterre, et l'île de Tutuila aux Etats-Unis. L'Angleterre

qui désirait surtout se ménager, dans la guerre du Transwaal, la neutralité de l'Allemagne, non seulement accepta la proposition de cette dernière, mais elle lui laissa l'île de Savaï, ne gardant que le droit d'y établir une station de charbon ; à partir de ce moment, vers 1900, l'Angleterre a disparu pratiquement des îles de Samoa.

Les Etats-Unis restaient sur le rocher de Tutuila, en face des Allemands. Ils auraient pu protester avec raison, ils auraient pu notamment se poser en défenseurs des droits des habitants de Samoa qu'on ne consultait pas, et dont on partageait le domaine sans solliciter leurs avis ; d'autre part, les Etats-Unis auraient pu légitimement soutenir que la convention de 1889 ayant consacré le principe de l'inviolabilité de Samoa dans les rapports des trois puissances, une nouvelle convention était nécessaire pour détruire cette inviolabilité et partager l'archipel. Néanmoins, ils n'insistèrent pas, et en 1900, le président Mac Kinley déclarait que les Etats-Unis se contentaient de l'île de Tutuila.

La vérité, — on le sut quelques mois après — c'est que les Allemands avaient battu les Yankees au nom de la doctrine de Monroe. La diplomatie allemande avait fait passer aux chancelleries européennes une note spirituelle et ironique ; si, disait la note, l'Allemagne n'a pas offert Apia aux Etats-Unis, c'est en considération de la doctrine de Monroe ; la diplomatie américaine, expliquait-elle, est, en effet, orientée de telle sorte qu'elle ne peut accepter aucune colonie, et

surtout aucun établissement hors d'Amérique ; tout ce que les Américains peuvent réclamer légitimement, c'est un point d'appui pour leur flotte, et un endroit pour planter leur drapeau national ; or, justement, l'île de Tutuila remplit parfaitement ces conditions : elle a un port excellent, Pago-Pago, et, de plus, comme cette île est stérile, les établissements militaires de l'Union n'y seront jamais gênés par les comptoirs commerciaux.

L'ironie à part, les Allemands n'avaient pas tort, et sans aucun doute l'esprit du message de Monroë était absolument contraire à toute acquisition coloniale, et spécialement à des acquisitions en Océanie. Néanmoins, l'échec diplomatique et matériel des Etats-Unis fut très vivement ressenti dans le pays, et l'incident de Samoa, peu important en soi, eut cependant la répercussion grave de populariser, aux Etats-Unis, l'idée que la doctrine de Monroë devait être de plus en plus élargie.

CHAPITRE V

Affaires des îles Havaï ou îles Sandwich

Les incidents des îles Samoa, nous l'avons vu, avaient servi à démontrer aux Etats-Unis que la doctrine de Monroë peut quelquefois se trouver en opposition avec leurs propres intérêts, et gêner leur action extérieure. Aussi le gouvernement des Etats-Unis se décida-t-il éventuellement à abandonner, le cas échéant, la doctrine de Monroë, et il n'hésita pas à commencer à se donner des colonies extérieures conquises sur les populations locales, ni plus ni moins que les conquérants européens.

La première de ces conquêtes fut les îles Sandwich.

Ces îles sont manifestement étrangères à l'Amérique et se rattachent, de façon certaine, au groupe de l'archipel océanien. En revanche, elles forment une station navale de premier ordre, juste à mi-route entre le Japon et San-Francisco. L'archipel est assez fertile et le climat agréable. Néanmoins, il est peu peuplé : on y compte tout au plus 80.000 habitants, dont la moitié d'indigènes, le surplus étant composé de Chinois et d'Européens. La capitale du groupe,

Honolulu, est une ville d'environ 20.000 habitants, véritable cité organisée à l'européenne.

Les îles Sandwich ont été découvertes par Cook en 1778; elles furent très vite convoitées par différentes puissances. Vers 1840, un souverain local parvint à faire reconnaître l'indépendance de son île par la France et l'Angleterre; pour ne pas effrayer les indigènes, le président des Etats-Unis Tylar dut aussi s'engager à respecter l'autonomie locale, mais, dans son message de 1843, il appelait l'attention du Congrès sur l'importance stratégique des Sandwich, et sur le danger de voir la France et l'Angleterre s'y installer. Les événements, d'ailleurs, lui donnèrent raison. Les Anglais d'abord, puis les Français, se mirent à fréquenter d'une façon très suivie le port d'Honolulu. Un consul américain eut l'habileté de persuader au souverain local de céder son royaume à l'Union. Le gouvernement de Washington donna son approbation, mais le Sénat, conservateur des vieux principes, repoussa l'annexion sous le prétexte que les habitants des Sandwich étaient des nègres; on se contenta d'un simple traité d'amitié et de commerce. Sous le protectorat plus ou moins occulte des consuls américains, les îles Sandwich se développèrent paisiblement. Elles se donnèrent même une constitution politique qui fut plusieurs fois révisée, et dont la dernière édition, en 1877, créait deux Chambres de vingt-quatre membres, l'une héréditaire, et l'autre, élue au suffrage universel.

En 1892, l'action des Etats-Unis se précisa, et leurs visées sur les Hawaï devinrent de plus en plus manifestes. Leur consul, M. Stevens, reçut l'ordre d'y développer l'influence américaine. Il interpréta cet ordre en se livrant à des intrigues politiques qui amenèrent une insurrection républicaine, et la déposition de la reine. Le gouvernement provisoire fut composé, pour les neuf dixièmes, de citoyens yankees. M. Stevens lança alors une proclamation, déclarant qu'il fallait préciser quel était le gouvernement légitime, et, d'après lui, ce gouvernement n'était autre que celui qui détenait les bureaux officiels : or, justement, ceux-ci avaient été occupés dès la première heure par les insurgés. Sur ces entrefaites, un croiseur américain mettait subitement à terre ses compagnies de débarquement, et, le 17 janvier 1893, la reine signait son abdication, un gouvernement régulier était institué avec un Yankee, M. Nole, comme président de la nouvelle république, lequel se faisait immédiatement députer à Washington avec quelques collègues pour offrir aux Etats-Unis l'annexion des îles Sandwich. La République américaine était alors gouvernée par les républicains, dont les tendances impérialistes commençaient déjà à s'affirmer, et qui avaient à la présidence un des leurs, M. Harriison. Celui-ci se montra favorable à l'annexion, et il la proclama le 15 février 1892. Mais le 4 mars de la même année, le parti démocrate arrivait au pouvoir, et M. Cleveland qui prit la présidence se déclara hostile à toute

annexion coloniale. Non seulement, en effet, M. Cleveland retira le traité d'annexion des Hawaï, mais il offrit encore à la reine de la remettre en possession d'autorité. Le gouvernement provisoire local repoussa vigoureusement cette restauration, et le 4 juillet 1893, — anniversaire de l'indépendance des Etats-Unis, — une constitution républicaine était régulièrement promulguée aux îles Sandwich ; un Sénat était institué ainsi qu'une Chambre des représentants, et les pouvoirs de M. Nole, président de la République, étaient confirmés.

L'attitude discrète de Cleveland fut approuvée par le Sénat de Washington. A cette époque, l'opinion publique américaine était encore, dans l'ensemble, opposée aux idées impérialistes ; elle y voyait notamment une source de dépenses militaires et navales dont elle se souciait peu. Mais deux ou trois ans plus tard, les esprits avaient évolué, et l'opinion expansionniste tendait à prendre le dessus. Le gouvernement local des Sandwich continuait à s'agiter en faveur de l'annexion. Il avait, pour légitimer cette campagne, des raisons de plus en plus pressantes. L'industrie sucrière est la principale industrie des îles Sandwich, et le sucre est, presque en totalité, dirigé sur San Francisco. Or, vers 1897-98, la politique des États-Unis était nettement orientée dans le sens de tarifs ultra-protectionnistes, et les planteurs des îles Sandwich ne voyaient d'autre moyen d'échapper à ces tarifs que d'annexer leur pays à l'Union.

Ce mouvement prit une acuité particulière lorsque le parti républicain reparut au pouvoir et porta à la présidence l'auteur des tarifs protectionnistes, M. Mac Kinley. Comme, au surplus, les partisans de Mac Kinley étaient des adeptes de l'impérialisme, on s'entendit très bien de part et d'autre, au moins pour admettre la nécessité de renforcer l'influence américaine dans l'archipel. Dès son arrivée à la Maison Blanche, M. Mac Kinley envoyait aux îles Hawaï un agent diplomatique spécial, M. Sewal, partisan déclaré de l'annexion. Les menées annexionnistes recommencèrent, et bientôt on vit réapparaître à Washington une délégation de ministres hawaïens venant offrir une fois de plus aux États-Unis l'annexion de l'archipel. Le Congrès s'y montra moins hostile qu'en 1893, et des projets de résolutions annexionnistes furent déposés au Sénat et à la Chambre.

En fait, d'ailleurs, ces motions ne furent pas discutées, et les négociations avec le gouvernement hawaïen traînèrent en longueur. Puis, subitement, en 1898, la question fut solutionnée ; la cause en fut la guerre hispano-américaine, au cours de laquelle l'intérêt stratégique des îles Sandwich, comme escale sur la route des Philippines, parut évident. L'opinion publique se manifesta hautement, en Amérique, en faveur de l'annexion, et, dès le mois de mai 1898, la Chambre des représentants votait à une forte majorité une résolution tendant à l'annexion immédiate. Le

Sénat se montra plus récalcitrant, et il sembla un instant qu'il allait repousser l'annexion. Toutefois, en juin 1898, il ratifiait la proposition de la Chambre basse (1); le président Mac Kinley sanctionnait immédiatement la proposition dont il était au fond l'inspirateur, et M. Sewal recevait mission de déclarer que les Etats-Unis conserveraient tous les fonctionnaires locaux, pourvu, bien entendu, qu'ils prêtassent le serment de fidélité.

Le 12 août 1898, le drapeau hawaïen était abaissé, et le drapeau étoilé hissé à sa place. Une commission spéciale était envoyée dans l'archipel et organisait l'administration, non pas comme s'il s'était agi d'un Etat d'Union, mais de façon à faire de l'archipel un simple territoire sujet, ne comptant pas à titre de membre de la constitution fédérale. Au surplus, quelques mois après, pour mieux marquer le caractère subordonné de l'annexion des Sandwich, le Congrès votait une loi réservant au pavillon américain le monopole de la navigation avec les îles Sandwich.

L'annexion des îles Sandwich est en ce sens intéressante que, sans susciter de luttes proprement dites, elle constitue la première atteinte radicale aux principes de Monroë, c'est-à-dire la limitation à l'Amérique de la diplomatie yankee. On essaya bien, pour pallier cette révolution, de représenter l'annexion comme une simple affaire économique motivée par

(1) La majorité fut des plus faibles : 42 voix contre 41.

l'intérêt des planteurs sucriers, mais, à la vérité, nul ne s'y trompa : l'annexion des Sandwich a été une conquête purement politique. Le but poursuivi, et atteint par l'Union, était, non pas d'acquérir quelques champs de cannes à sucre, mais un point d'appui naval sur la route de l'Extrême-Orient. D'ailleurs, à partir de cet instant, les Etats-Unis rejettent définitivement la limitation en Amérique de leur activité et la doctrine de Monroë, ils l'interprètent désormais ainsi :

Les Etats-Unis doivent conserver la prépondérance en Amérique, mais hors de l'Amérique, ils veulent rester libres et faire de nouvelles acquisitions et conquêtes, autant que leur intérêt l'exige.

CHAPITRE VI

Affaire des îles Philippines

L'annexion des Philippines par les Etats-Unis a procédé de la même conception que celle des îles Hawaï : avoir pied dans le Pacifique et même dans la mer de Chine.

Les Philippines étaient une des plus vieilles colonies de l'Espagne. Magellan les avait découvertes et elles avaient été comprises dans la sphère espagnole par la célèbre démarcation du pape Alexandre VI, à la fin du xv^e siècle, dans la bulle *inter cætera*. En fait, du reste, le naturel indépendant des indigènes fit de cette conquête une conquête longtemps nominale, et ce ne fut qu'au xvii^e siècle que l'autorité espagnole parvint à acquérir quelque influence.

L'archipel se compose de plusieurs milliers d'îles et d'îlots ; l'île la plus grande est celle de Luçon (capitale Manilla). Le climat y est relativement salubre ; la faune et la flore s'y font remarquer par leur richesse et les mines y sont aussi nombreuses qu'inexploitées ; de plus, le port de Manille est très fré-

quenté et les Etats-Unis y avaient depuis longtemps des comptoirs. La population des Philippines est très mêlée ; l'élément le plus civilisé, d'origine malaise, qui est la race Tagale, a toujours été hostile à la domination espagnole ; celle-ci, d'ailleurs, a, de tout temps, gardé aux Philippines son caractère despotique et tracassier.

Au *xix^e* siècle, les luttes entre indigènes et Espagnols prirent la forme religieuse ; l'autorité espagnole avait peu à peu abandonné ses pouvoirs aux ordres religieux, leur concédant notamment tout le pouvoir municipal, et l'archipel était ainsi devenu une véritable théocratie. En face de ces ordres religieux, les indigènes et les étrangers, spécialement les Américains, avaient formé des sociétés secrètes qui s'étaient affiliées à la franc-maçonnerie chinoise dont les rites très compliqués frappaient et attiraient l'imagination des indigènes. Dès 1850, les loges maçonniques philippines commençaient à fomenter des insurrections contre les ordres religieux représentant l'autorité espagnole. Ces insurrections furent réprimées par les procédés violents qui ont longtemps constitué la seule politique coloniale castillane. Aucune réforme ne fut accordée aux Philippines et il en résulta des insurrections de plus en plus violentes ; les trois plus célèbres sont celles de 1887, — réprimée par le général Terresa ; — de 1891, — réprimée par le général Weiler ; — de 1894, — réprimée par le général Blanco. Toutes ces insurrections, quoique légalement

éteintes, ne firent que rendre plus ardent l'amour des Philippins pour la liberté.

En 1896, — provoquée très probablement par le retentissement des succès japonais en Chine (1895-1896), — éclata l'insurrection la plus grave. Le gouvernement de Madrid envoya sur les lieux un nouveau général, le général Polavieja. Celui-ci dompta presque la rébellion, mais il souilla sa victoire par de nombreux massacres et des atrocités sans excuses, par exemple en faisant fusiller des gens qui s'étaient rendus sous promesse de la vie sauve. Aussi, malgré ses succès militaires, le gouvernement de Madrid dût-il rappeler Polavieja, qui fut remplacé, en avril 1897, par le général Primo de Rivera. Entre temps, M. Canovas del Castillo, premier ministre d'Espagne comprenait, bien que chef du parti conservateur, que des réformes s'imposaient, et à Saint-Sébastien, il préparait des décrets importants : il proposait la liberté de la presse, l'égalité dans l'impôt, la représentation des Philippines aux Cortès (1), et surtout l'expulsion des religieux et la vente de leurs biens au profit des Philippins. D'ailleurs, l'influence religieuse espagnole obtint de la reine l'ajournement des réformes ; néanmoins, il est fort probable que Canovas l'eût emporté, si le 24 juin 1897, il n'avait été assassiné par Anjolio, anarchiste italien. En septembre 1897, le minis-

(1) Les Cortès sont les Chambres espagnoles.

tre des colonies promulga un décret de réformes, mais celles-ci se bornaient à la création d'une école d'agriculture. Les ordres religieux demeurèrent tout-puissants aux Philippines, et ils obtinrent même l'expulsion des emplois publics de tout membre affilié aux loges maçonniques. L'insurrection continua sous le commandement d'un chef énergique et de talent, Aguinaldo, lequel avait pour caractère d'être l'adversaire irréconciliable des moines. Toutefois, en fin de 1897, le général Primo de Rivera réussissait à faire signer à l'état-major d'Aguinaldo une convention par laquelle ils acceptaient d'être transportés à Hongkong, avec la jolie somme de 4.000.000 de pesetas. Ainsi débarrassé des chefs insurrectionnels, le général Primo promit de sérieuses réformes ; c'étaient : la liberté personnelle, la liberté de la presse, la liberté d'association, l'égalité civile et judiciaire pour indigènes et Espagnols, et, surtout l'expulsion des ordres religieux et la sécularisation de leurs biens. Le cabinet de Madrid, quoique libéral et présidé par Sagasta, eut le tort de ne pas sanctionner les promesses de son général. Ce dernier ayant demandé son remplacement, on envoya le général Augustina, qui arriva juste à temps pour voir éclater la guerre hispano-américaine.

Le débat hispano-américain avait été suivi avec l'intérêt le plus vif par les exilés Philippins en Hongkong. Dès que la guerre fut inévitable, les chefs philippins fomentèrent une nouvelle insurrection et

ouvrirent des négociations avec l'Amérique. Le 25 avril 1898, deux ou trois jours après la déclaration de guerre, Aguinaldo passait avec le consul américain de Singapour un véritable traité d'alliance qui promettait une république indépendante aux Philippins. Il est vrai qu'il était prévu que les commissaires américains pourraient organiser cette république temporairement, mais Aguinaldo n'en crut pas moins avoir ainsi assuré l'indépendance de ses compatriotes. Il eut pu remarquer cependant que le président Mac Kinley, sans désavouer son consul, ne l'approuvait pas non plus expressément.

Le 1^{er} mai 1898, l'escadre américaine de l'amiral Dewey remportait, dans la baie de Cavit, une victoire facile et complète sur l'escadre espagnole de l'amiral Montojo. Aguinaldo rentrait aussitôt aux Philippines et il lançait une proclamation où il représentait les Américains comme des libérateurs, engageant les indigènes à s'allier avec les Yankees. En 2 mois à peine, les 20.000 hommes de troupe espagnols qui tenaient encore étaient chassés de leurs positions et il ne leur restait plus que la ville même de Manilla ; c'est là qu'en août 1898 le protocole de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis décida que la ville serait remise aux Américains et que les troupes espagnoles seraient rapatriées aux frais de ces derniers. Depuis lors, le drapeau espagnol n'a plus reparu aux îles Philippines.

Les Yankees demeuraient ainsi en présence des

Philippines et d'Aguinaldo. Celui-ci constituait rapidement le nouveau gouvernement des îles : il commençait par se nommer président ; il formait un cabinet et le 14 juillet 1898 il promulguait une constitution philippine calquée sur celle des Etats-Unis. Le 15 septembre 1898, le premier congrès philippin s'ouvrait à Manilla et Aguinaldo lançait son premier message présidentiel où il faisait appel, en très bons termes, à l'union et à la fraternité de tous les Philippines. Les Américains du corps d'occupation paraissaient sympathiques à la nouvelle République, et l'amiral Dewey, ainsi que le général Merrit, félicitaient, tous deux, officiellement, Aguinaldo d'avoir créé une nouvelle terre de liberté.

Mais en octobre, brusquement, de fâcheuses nouvelles arrivèrent : à la discussion à Paris du traité de paix hispano-américain, les commissaires yankees obtenaient la cession pure et simple des îles Philippines par l'Espagne. Aguinaldo protesta, rappelant la convention du 25 avril, et ajoutant avec raison que, sans l'aide des Philippines, les Yankees n'auraient pu aussi facilement expulser les troupes espagnoles. Enfin, Aguinaldo se retranchait derrière les encouragements officiels de l'amiral Dewey et du général Merrit. Le cabinet de Washington répondit qu'il ne pouvait accorder l'indépendance aux Philippines, car ils n'étaient pas assez civilisés pour se gouverner eux-mêmes, et en même temps il leur envoyait le général Otis, partisan déclaré de l'annexion pure et

simple. Une fois de plus, l'insurrection pour l'indépendance se prépara : le 23 janvier 1899 Aguinaldo proclamait l'indépendance de la République philippine. Le 4 février 1899 tout l'archipel se soulevait et les troupes yankees étaient attaquées jusque dans les rues de Manilla ; par une bizarrerie du sort, les Américains trouvèrent un appui, le seul, dans les ordres religieux qui, ennemis acharnés des indigènes, mirent ouvertement leur influence et leur argent au service des Yankees.

Les Philippins créèrent immédiatement aux Yankees les plus grandes difficultés ; ce fut, d'abord, au point de vue militaire : l'intérieur des îles est, en effet, presque inculte, et les insurgés pouvaient se livrer à une guerre d'embuscade interminable. En outre, la nouvelle guerre soulevait des difficultés internationales inattendues. Fort inopinément, l'Allemagne fit son apparition dans l'affaire des Philippines. Depuis 10 ou 15 ans, très silencieusement, cette nation s'est mise en mesure de devenir une puissance importante dans le Pacifique. La première révélation de cet état de choses fut l'incident de 1885 qui faillit amener un conflit entre l'Espagne et l'Empire allemand, au sujet des îles Carolines. Puis, peu à peu, l'Allemagne s'est emparée de grandes étendues de terrain dans la Nouvelle-Guinée, et de plusieurs archipels, notamment des îles Tonga, Wallis, de l'archipel de Bismark, et des Samoa. En 1898, l'intérêt allemand dans le Pacifique suffisait donc pour motiver l'envoi d'une

escadre aux Philippines. Cette escadre, en rade de Manille, eut une série de difficultés locales avec l'escadre américaine. De façon plus sérieuse, le cabinet de Berlin, au nom de ses intérêts commerciaux, se plaignait de ce que l'insurrection incessamment renouvelée paralysait son commerce aux Philippines, et il ajoutait, très significativement, qu'il n'avait aucune pensée belliqueuse, de telle sorte que les Philippins se croyaient soutenus par les Allemands. D'autre part, le gouvernement provisoire d'Aguinaldo avait ouvert des négociations avec l'Espagne et le Vatican. Avec l'Espagne, les Philippins s'étaient mis d'accord pour renvoyer les prisonniers de guerre espagnols qu'ils détenaient encore, et ils les renvoyèrent, en effet, mais ils gardèrent leurs armes et l'artillerie, avec l'assentiment plus ou moins tacite de l'Espagne. Avec le Vatican, les négociations avaient pour but de désarmer l'opposition des congrégations, encore très puissantes. Sur ce point, d'ailleurs, les Etats-Unis envoyèrent un délégué spécial auprès du pape, et, en fait, le Vatican se montra mieux disposé envers les Yankees qu'envers les Philippins. Cependant, l'opinion publique américaine commençait à trouver la situation fort embarrassante aux Philippines, et manifestait une sympathie assez marquée pour les Philippins réclamant leur indépendance. Espérant tout concilier, le président Mac Kinley prit deux séries de mesures : il envoya, d'abord, dans le but de donner satisfaction au parti impérialiste, des renforts mili-

taires pour continuer les hostilités ; il nommait ensuite une commission d'enquête chargée de se rendre dans l'archipel pour étudier les solutions possibles, mais c'est en vain que les Philippins demandèrent que cette commission fut mixte, avec le droit, pour eux-mêmes, d'en faire partie.

Du côté militaire, la lenteur était extrême, et les possessions des Américains ne s'étendaient guère au-delà des faubourgs de Manilla. L'arrivée de la commission provoqua une sorte d'armistice. Le gouvernement nomma un certain nombre de délégués qui reçurent mission d'entrer en relations avec la commission américaine pour traiter sur la base de l'autonomie des Philippines. En avril 1899, Aguinaldo demandait aux Etats-Unis un régime analogue à celui du Canada ; il acceptait de reconnaître la souveraineté éminente et théorique des Etats-Unis, et que le drapeau étoilé put être arboré dans l'île côte à côte avec le drapeau philippin ; il tolérait même un contrôle à déterminer sur les relations politiques extérieures des Philippines, mais c'était tout, et Aguinaldo réclamait la plus complète indépendance pour le gouvernement intérieur et le droit, pour les Philippins, de régler librement leurs relations commerciales et économiques étrangères, conservant même, à ce point de vue, le pouvoir de soumettre les produits américains à un tarif douanier. Le régime proposé par Aguinaldo n'était donc pas le régime du protectorat, mais celui, beaucoup plus autonome, de l'état vas-

sal. Les Philippines, d'après ce régime, auraient joué, vis-à-vis des Etats-Unis, le même rôle que la Bulgarie vis-à-vis de la Turquie.

Le président de la commission américaine fit bon accueil aux propositions d'Aguinaldo. Il estimait personnellement que les Etats-Unis s'étaient engagés, par la convention de 1898, à ne pas attenter à la liberté des Philippines, et il proposait d'autoriser au moins un essai de gouvernement local indigène. Seulement, arrivées à ce point, les négociations furent brouillées par une question accessoire ; pour mettre le gouvernement philippin en activité, il fallait évidemment cesser les hostilités ; or, les généraux yankees exigeaient une capitulation en forme et la reddition des insurgés. Les Philippines, au contraire, qui se défiaient beaucoup des Américains, — à juste titre, il faut bien le reconnaître, — ne voulaient consentir qu'un armistice de trois mois, pendant lequel ils auraient conservé leurs armes, tout en procédant aux élections nécessaires pour la mise en marche du gouvernement autonome. Il en résulta une interruption des négociations ; toutefois, comme la situation des troupes américaines ne faisait aucun progrès, ces négociations furent reprises, et, finalement, en juillet 1899, le général Otis, commandant l'armée américaine, et Aguinaldo, signaient un accord à Manilla. Cet accord comprenait de nouvelles concessions de la part des Philippines qui acceptaient l'envoi d'un gouverneur américain ayant droit de veto sur les décisions du

gouvernement local ; néanmoins, au point de vue législatif et financier, l'indépendance des Philippines était confirmée et le gouvernement local devait fonctionner, exclusivement composé de Philippins.

Le président Mac Kinley n'accepta pas cette nouvelle convention. Le général Otis fut désavoué comme l'avait été son prédécesseur pour la convention de 1898, et le plan du président devint de plus en plus ferme et net dans le sens de l'annexion. En août 1899, dans un discours public, Mac Kinley déclarait qu'une fois le drapeau américain arboré quelque part, il était impossible qu'il put être abaissé. En même temps, il pressait les travaux de la commission d'enquête et, en novembre 1899, celle-ci déposait un long rapport où elle concluait au défaut de civilisation des Philippines, à leur impuissance à se gouverner eux-mêmes, et, par suite, à la nécessité pour les Etats-Unis d'y conserver leur pouvoir. Il en résulta une recrudescence de l'insurrection et en même temps une recrudescence égale de l'effort militaire des Etats-Unis. Cette lutte dura près de trois années, au cours desquelles, d'ailleurs, les Américains commirent toutes les barbaries qu'ils avaient reprochées aux Espagnols à Cuba et aux Philippines. A la fin, pourtant, l'insurrection philippine perdit peu à peu sa puissance et elle fut pratiquement terminée par la capture d'Aguinaldo, trahi par l'un des siens. Après cette capture, les Etats-Unis se contentèrent, en 1902-1903, sans nouvelle convention, d'occuper fortement les villes de la

côte ; pour l'intérieur, ils tolérèrent une large liberté locale. En ce qui concerne la question religieuse, les Etats-Unis se sont fait envoyer aux Philippines un délégué spécial du pape, lequel a négocié un accord entre les Américains et les ordres religieux. Enfin, en pratique, on peut dire que les Etats-Unis ont annexé purement et simplement l'archipel des Philippines.

Essayons, — maintenant et en terminant, — d'apprécier la conduite des Etats-Unis dans cette affaire. Au point de vue international, la situation des Philippines est extrêmement obscure. Le traité de paix avec l'Espagne déclare que les Américains occuperont le port de Manilla et qu'ils auront un droit de contrôle sur le reste de l'archipel. Les Philippines ont toujours soutenu que ce mot anglais de « control » impliquait seulement une idée de surveillance et de protectorat, et que la pensée inspiratrice du traité de paix avait été uniquement de protéger les Philippines contre une nouvelle agression de l'Espagne ; les Américains, au contraire, ont soutenu que le mot de « control » impliquait l'idée de souveraineté, et qu'au surplus, ils avaient entendu acquérir les Philippines de l'Espagne à titre d'indemnité de guerre en nature.

La vérité des choses c'est qu'en fait, lors du traité de paix, l'Espagne s'est désintéressée des Philippines et qu'elle a purement et simplement déclaré qu'elle laissait les Etats-Unis agir comme ils l'entendraient. Pour prix de cette liberté, les Etats-Unis ont, en effet, payé à l'Espagne une dizaine de millions de

pesetas comme indemnité de dépossession des biens de l'Etat espagnol ; mais à aucun moment, dans ce traité, l'Espagne n'a eu l'intention de régler la situation juridique des Américains vis-à-vis des Philippins et dès lors cette situation aurait dû être réglée par un accord entre les Etats-Unis et les indigènes. Or, sur ce point, il paraît indiscutable que les Yankees ont manqué de bonne foi : à deux reprises, en effet, en 1898 à Singapour, et en 1899 à Manille, les agents des Etats-Unis avaient formellement reconnu l'indépendance des Philippines; en droit, il est vrai, ces accords n'ayant pas été ratifiés, n'avaient aucune valeur légale, mais au point de vue de la plus élémentaire honnêteté, la parole des Etats-Unis se trouvait, de leur chef, indiscutablement engagée. Il y a quelque chose de choquant, de la part des Américains, d'avoir profité de la confiance et de l'appui des Philippins pour aboutir, en définitive, à ce seul résultat d'instituer à leur désavantage, dans leur pays, un gouvernement yankee à la place d'un gouvernement espagnol. Quant à soutenir que les Philippins forment une race de sauvages, cela est faux en fait, leur civilisation étant au moins égale à celle de la plupart des républiques sud-américaines ; et du reste, pendant l'insurrection, ils se sont parfaitement bien gouvernés eux-mêmes.

Enfin, l'annexion des Philippines par les Etats-Unis ne peut se concilier avec la doctrine de Monroë : l'archipel est purement asiatique, tant de race que de position, et il ne peut servir aux Etats-Unis qu'à titre

de base politique contre l'Extrême-Orient. Pour expliquer et justifier leur attitude, les Etats-Unis ont fait valoir un argument des plus subtils : la doctrine de *Monroë*, ont-ils prétendu, ne lie l'Amérique qu'en Amérique, et en dehors de l'Amérique ils sont maîtres de leurs actes, ce qui revenait évidemment à dire qu'en Amérique les Etats-Unis défendaient à l'Europe de venir les troubler, mais qu'ils s'autorisaient à aller troubler l'Europe partout ailleurs.

En d'autres termes, les idées de *Monroë* sont de plus en plus mises de côté pour faire place aux doctrines impérialistes et de conquête.

CHAPITRE VII

Affaires du Vénézuëla

Le Vénézuëla est, depuis longtemps, le champ d'action favori de la doctrine de Monroë, et c'est surtout dans ce pays que les Etats-Unis ont assumé le rôle de protecteurs, — et parfois de gendarmes — du Nouveau-Monde. La politique des Etats-Unis au Vénézuëla a toujours consisté à arrêter l'intervention éventuelle de l'Europe, à défendre leurs propres intérêts, et à se faire des Vénézuéliens des clients dévoués. D'ailleurs, le Vénézuëla possède d'excellents ports qui ont de tout temps excité les convoitises européennes, notamment celles de l'Angleterre et de l'Allemagne. En outre, l'ouverture, probable, du canal interocéanique lui donne une situation stratégique importante. D'autre part, le Vénézuëla est un siège permanent de difficultés diplomatiques ; c'est une des républiques les moins civilisées de l'Amérique, et même devrait-on le qualifier plutôt d'empire militaire sans hérédité. Son gouvernement a toujours manifesté le plus complet dédain pour les droits des étrangers, et, sans

aucun scrupule, il profite de toutes les occasions pour les confisquer. Aussi provoque-t-il d'incessantes réclamations diplomatiques.

Jusqu'à présent, le Venezuela a eu deux grosses affaires, et dans les deux, les États-Unis se sont interposés entre lui et l'Europe. Ces deux affaires sont : 1^o l'incident anglo-vénézuélien de 1896 ; 2^o le conflit anglo-allemand-italien de 1902 (1).

1^o Incident anglo-vénézuélien 1895-96. — Pour retrouver l'origine et les causes de cet incident, il faut remonter au début du xix^e siècle. Sous le premier empire, Napoléon I^{er} ayant absorbé la Hollande, les Anglais en avaient profité pour s'emparer des colonies hollandaises, devenues françaises, et, notamment, en 1808, ils s'étaient emparés de la Guyane. En 1814, par le traité de Paris, les Anglais restituèrent à la France d'une part, à la Hollande d'autre part, une partie de la Guyane ; seulement, ils conservèrent la Guyane anglaise actuelle. Or, ce pays est limitrophe du Venezuela, et, dès le début de 1814, on discutait sur les frontières du Venezuela, — alors espagnol, — et de la Guyane anglaise. La question qui se posait était celle de savoir si les Anglais auraient accès sur la rive droite du fleuve l'Auredock. Au surplus, dans le territoire contesté, on trouva, vers 1850, des gise-

(1) Nous laisserons de côté l'incident franco-vénézuélien de 1906, aucune solution diplomatique n'étant encore intervenue.

ments aurifères assez abondants, qui excitèrent la convoitise des ingénieurs anglais. En 1840, pour résoudre définitivement la question de frontières, le gouvernement anglais prit une mesure radicale : il envoya sur place une commission de géomètres qui, de leur propre autorité, tracèrent une frontière, au nom de la Grande-Bretagne. Le Vénézuëla refusa d'accepter cette délimitation, et il s'ensuivit des négociations longues et fastidieuses qui durèrent jusqu'en 1886. A cette date, le secrétaire d'Etat des affaires étrangères anglais, lord Rosebery, proposa au Vénézuëla de se soumettre à un arbitrage ; le Vénézuëla refusa ; l'Angleterre retira alors sa proposition, et elle déclara que, jusqu'à nouvel avis, elle considérait comme irréductible la frontière de 1840. Le Vénézuëla protesta encore, mais l'Angleterre rompit toute négociation diplomatique. En même temps, grâce à l'incurie vénézuélienne, le territoire contesté était pénétré de plus en plus par des colons anglais qui, ne se trouvant en présence d'aucune autorité locale, s'organisaient peu à peu, et formaient une véritable colonie de fait. Les Etats-Unis s'émurent de cette pénétration lente ; dès 1881, leur secrétaire d'Etat, M. Blaine, avait formulé à ce sujet une protestation : la pénétration anglaise, disait-il, est contraire à la tradition américaine (1). Néanmoins, jusqu'en 1895,

(1) Il ne disait mot de la doctrine de Monroë, bien que la tradition qu'il évoquait résidât précisément dans cette doctrine.

les Etats-Unis n'intervinrent plus. A cette date, le président Cleveland et son secrétaire d'Etat, Holey, prirent tous deux une attitude offensive contre l'Angleterre. Holey déploya comme un drapeau la doctrine de Monroe : il déclara que le Vénézuëla était essentiellement pacifique, l'Angleterre essentiellement conquérante, et que, de ces deux attitudes opposées et contraires, résultait un réel danger pour les Etats-Unis. L'action anglaise, disait-il, aboutit en fait à une colonisation qui, pour ne pas être belliqueuse, n'en viole pas moins nettement le principe de Monroe ; dès lors, la Grande-Bretagne doit évacuer le territoire contesté. Toutefois, ajoutait-il, par amitié pour la Grande-Bretagne, nous nous contenterions d'un arbitrage qui fixerait la bonne frontière, avec promesse de l'Angleterre d'évacuer le surplus. Le gouvernement anglais de lord Salisbury se montra récalcitrant au raisonnement américain : il déclara que la doctrine de Monroe ne le regardait pas, que le Vénézuëla était un pays et les États-Unis en étaient un autre, et il priait ces derniers de s'occuper de leurs affaires. C'est devant cette réponse de l'Angleterre que, le 18 décembre 1895, Cleveland lança un message sensationnel : la doctrine de Monroe, y affirmait-il, est engagée au Vénézuëla, et les États-Unis avec elle ; il y a lieu de nommer une commission d'enquête yankee qui déterminera la frontière anglo-vénézuélienne ; et il ajoutait qu'il espérait « que l'Angleterre ne maintiendrait pas des propositions irréconciliables avec l'honneur national

des États-Unis, et n'obligerait pas ces derniers à se défendre ».

Ce message souleva aux États-Unis la plus vive approbation. Le Congrès l'approuva à l'unanimité ; l'opinion publique l'accueillit avec enthousiasme, et, dans la presse, on reprocha à l'Angleterre de mépriser l'arbitrage et d'être un danger permanent pour la paix de l'Humanité.

L'accueil de l'Europe fut, par contre, beaucoup plus froid. L'Angleterre accepta le message avec sang-froid ; elle le qualifia de réclame électorale, et se mit à vendre, sur le marché de Londres et de New-York, tous les fonds américains qu'elle possédait, ce qui amena de nombreuses faillites aux États-Unis. Quant aux autres puissances européennes, aucune, pas même l'Allemagne, ne consentit à accepter le message.

Le temps aidant, l'enthousiasme belliqueux des États-Unis se refroidit légèrement. Cleveland fut le premier pacifié, et il déclara, en décembre 1895, que la commission d'enquête dont il avait parlé ne devait pas avoir expressément pour but de fixer d'autorité la frontière anglo-vénézuélienne, mais qu'elle devait être uniquement une commission d'études qui préparerait les documents pour une décision ultérieure. Désireux de montrer sa bonne volonté, le gouvernement anglais accepta de fournir à cette commission d'études tous les documents en sa possession. Néanmoins, le Sénat américain se montra pendant quelque

temps plus intransigeant que jamais, et, en janvier 1896, il institua un grand débat sur la doctrine de Monroë. Au cours de ce débat, on vit surgir une série de motions édictant que la doctrine de 1823 interdisait aux puissances européennes toute influence en Amérique. Un sénateur, M. Davis, déposa un projet de résolution catégorique tendant à faire considérer comme nul tout accord qu'un pays américain pourrait souscrire avec l'Europe, et où seraient stipulés des avantages territoriaux ou économiques particuliers ; cela revenait, en somme, à confier le protectorat de toute l'Amérique aux Etats-Unis. La motion Davis ne fut, du reste, pas votée, pas plus qu'une autre proposition tendant à ce que les Etats-Unis déclinent tout arbitrage dans une affaire américaine, car, remarquait-on, s'il arrivait que l'arbitre décide contre les Etats-Unis, la doctrine de Monroë serait violée. Enfin, fin janvier 1896, les esprits commençant à se calmer, une troisième opinion se forma suivant laquelle la doctrine de Monroë n'est pas autre chose qu'une ligne de conduite, un moyen d'apprécier les intérêts yankees ; dès lors, les États-Unis ne sont obligés de défendre la doctrine de Monroë que dans la mesure où leurs propres intérêts se trouvent menacés, et, par suite, en l'espèce, ils n'étaient fondés à agir contre l'Angleterre qu'autant que leurs intérêts eux-mêmes, et non pas seulement ceux du Vénézuëla, seraient en jeu et compromis.

L'apaisement s'étant fait complètement, Cleveland

se décida à reprendre les négociations avec la Grande-Bretagne. Tout d'abord, en février 1896, il invita le Vénézuëla à se tenir tranquille ; puis, il offrit de nouveau, officiellement, un arbitrage à l'Angleterre. Celle-ci, cette fois, accepta, et la convention d'arbitrage fut signée définitivement le 9 novembre 1896. Cette convention avait ceci de particulier qu'elle n'était pas opposable au Vénézuëla, lequel n'était pas partie signataire ; elle ne concernait que l'Angleterre et les États-Unis qui n'étaient pas juridiquement intéressés dans le conflit. Bien plus, le Vénézuëla n'avait aucun représentant dans la commission d'arbitrage qui comprenait deux Anglais, deux Yankees et un Russe, M. de Martens, ce dernier désigné par le roi de Suède et Norvège.

La sentence finale fut rendue à Paris le 3 octobre 1899 ; elle donnait aux Anglais de larges portions de territoire, mais elle les écartait des régions aurifères, et surtout de l'Auredock. En fait, donc, l'incident avait été désavantageux pour la Grande-Bretagne. Au contraire, l'affaire fut un vrai triomphe pour les États-Unis qui, pour la première fois dans leur histoire, avaient fait accepter par une puissance européenne d'être les mandataires légaux d'un autre État américain.

2^e Conflit anglo-allemand-italien, 1901-02-03.

— Le Vénézuëla que les États-Unis venaient de tirer d'embarras, aurait dû profiter des leçons de l'expérience et se montrer à l'avenir plus circonspect que

par le passé. Il n'en continua pas moins de molester les étrangers, à quelque nationalité qu'ils appartenissent, si bien que toutes les puissances auraient pu légitimement protester. En fait, d'ailleurs, la plupart présentèrent des réclamations diplomatiques, et trois d'entr'elles se plaignirent de façon particulièrement vive, et furent même amenées à faire intervenir la force : ce sont l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie.

Les griefs allemands étaient de deux sortes : les uns venaient des vexations subies par les sujets allemands au cours des nombreuses révolutions du Vénézuëla ; les autres concernaient le défaut d'exécution des engagements financiers souscrits envers les compagnies allemandes, spécialement les compagnies de chemins de fer qui se trouvaient avoir besoin d'argent.

On retrouve ce double motif de plainte dans les réclamations britanniques, mais, il est vrai, renforcé de griefs plus généraux : l'Angleterre se plaignait notamment de ce que le Vénézuëla avait capturé plusieurs navires anglais sous prétexte de contrebande douanière, alors surtout que presque toutes les saisies de navires avaient eu lieu en haute mer, en dehors des pouvoirs de police vénézuéliens ; enfin, la Grande-Bretagne reprochait au consul vénézuélien à la Trinité (1), de s'être montré irrespectueux des autorités anglaises.

(1) La Trinité (Trinidad) est colonie anglaise.

Quant à l'Italie, ses plaintes étaient moins sérieuses : elles visaient le refus par le Vénézuëla de lui payer des indemnités nouvelles pour ses nationaux, victimes des agitations civiles.

Les réclamations des trois Etats qui s'étaient produites en 1896, sommeillaient encore en 1900. C'est à cette date que le général Castro prit la présidence, et dès lors, le mouvement anti-étranger recommença plus violent que jamais. En effet, au début même de son arrivée au pouvoir, le président Castro promulgua une ordonnance décidant que les réclamations des étrangers ne seraient étudiées que six mois après l'établissement officiel de la paix dans le pays (1). Bien plus, un décret du 24 janvier 1901 vint établir, pour juger les réclamations des étrangers, des Tribunaux spéciaux composés de créatures du Président, avec une procédure fourmillant de nullités. Les puissances n'admirent nullement ce renvoi devant une juridiction pareillement suspecte ; elles refusèrent, toutes, de reconnaître le décret de 1901, et elles réclamèrent le droit de présenter leurs griefs par voie diplomatique. Quelques-unes, la Belgique, la France, etc., arrivèrent à s'entendre avec le Vénézuëla, et des conventions privées, amiables, fixèrent soit le principe, soit même le montant des indemnités. Au contraire, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie

(1) Or, depuis cinquante ans, la paix civile n'a jamais existé au Vénézuëla.

furent moins conciliantes, et, en décembre 1901, elles adressaient au gouvernement vénézuélien une liste de leurs rélamations. La note allemande ressemblait à un ultimatum, mais les notes anglaise et italienne offraient de faire trancher la question d'indemnité par un arbitrage. Castro répondit à ces notes par d'autres notes, très longues, où il développait l'idée que le Vénézuéla étant pays libre, n'avait pas d'injonction à recevoir des puissances étrangères ; il faisait même appel au droit administratif français, et il en tirait cette notion que, seuls, les tribunaux d'un pays peuvent le déclarer débiteur. A cette argumentation, les puissances répondirent brièvement qu'elles avaient le droit et le devoir de protéger leurs nationaux. La vérité, c'est que le Vénézuéla ne cherchait qu'à gagner du temps, et les puissances à se servir de leur force pour le faire céder.

Un incident peu important en soi vint soudain compliquer la situation. Un navire construit en Angleterre et qui, dans ce pays, s'appelait le « Banrigh », sortit du port de Londres, emportant des armes de guerre. Il se rendit à la colonie anglaise de la Trinité ; puis, il en repartit, armé, battant pavillon Vénézuélien et s'appelant le « Restaurador » ; et, de fait, il commença à courir sus, au nom du parti insurrectionnel de l'époque, à la flottille de Castro. Le Vénézuéla s'empara de l'incident, et déclara catégoriquement que l'Angleterre étant une nation de pirates, il n'y avait pas lieu de s'occuper de ses griefs.

Le ministère anglais prit très mal la chose, et, en juillet 1902, il sommait le Venezuela de s'expliquer sans délai au sujet des arrestations pratiquées sur des navires anglais. Le gouvernement de Caracas (1) refusa de répondre ; le 5 août, l'Angleterre envoya un ultimatum, et comme le Venezuela le rejetait, le 8 août, le Anglais s'emparaient de l'île de Patas, et une escadre anglaise était dirigée sur les côtes du Venezuela ; celles-ci étaient mises immédiatement en état de blockaüss, et le commerce était arrêté.

L'Allemagne et l'Italie manifestèrent alors le désir de s'unir à l'Angleterre. Cette dernière s'y prêta volontiers, et le 26 décembre 1902, la Grande-Bretagne et l'Allemagne signaient une convention d'alliance. L'Italie ne participa pas officiellement à cet accord, mais elle annonça qu'elle allait, à son tour, envoyer une escadre. A ce moment, les Etats-Unis éprouvèrent le besoin d'intervenir, et ils firent savoir qu'ils n'oublieraient pas la doctrine de Monroë, mais qu'ils permettaient que les puissances fassent redresser le dommage qui leur avait été causé, pourvu, bien entendu, qu'il n'y eût aucune acquisition territoriale. De nouveau trois ultimatum furent adressés au Venezuela qui resta muet, et le 9 décembre 1902, les mesures violentes commençaient. Les trois puissances soutinrent qu'elles n'étaient pas en guerre avec le Venezuela, mais qu'elles exerçaient des « répré-

(1) Caracas est la capitale du Venezuela.

sailles ». Voici, d'ailleurs, ce qui ce passa : les Anglais et les Italiens capturèrent facilement les navires vénézuéliens ; quant aux Allemands, — bien qu'ils n'aient pas trouvé plus de résistance que l'Italie ou l'Angleterre, — ils les coulèrent, ce qui souleva des protestations nombreuses, surtout dans la presse anglaise. Castro répondit à la mesure allemande en faisant arrêter tous les sujets Allemands qu'il put trouver. Mais l'agent diplomatique des Etats-Unis, M. Bowen, intervenant, fit relâcher les Européens emprisonnés, après quoi les Anglais et les Allemands allèrent bombarder les ports de « Puerto Cababello ». Le Venezuela ne bougea pas davantage. Alors, les alliés imaginèrent de faire un blockaüss étroit de tous les ports et de supprimer ainsi les recettes douanières.

Ici apparut une question de droit international : le blockaüss établi était un blockaüss pacifique, puisque les Etats ne cessaient de répéter qu'ils n'étaient pas en guerre avec le Venezuela ; or les Etats-Unis, lésés surtout par ce blockaüss, firent remarquer que le blockaüss pacifique, en droit international, n'est opposable qu'aux navires de la puissance bloquée ; donc, les navires américains ne devaient pas être arrêtés. Comme un blockaüss pratiqué dans ces conditions aurait été impuissant et vain, les navires vénézuéliens étant très peu nombreux, les trois puissances déclarèrent qu'elles se considéraient comme en état d'hostilité avec le Venezuela, et les alliés se partagèrent la surveillance du littoral vénézuélien sans que, du

reste, le Venezuela lui-même offrit de céder. Le conflit s'éternisant, les Etats-Unis proposèrent un arbitrage ; les puissances qui commençaient à trouver l'expédition longue et onéreuse accueillirent favorablement les avances yankees, et elles déclarèrent accepter Roosevelt comme arbitre. Le président, ironiquement, les renvoya à la Cour de la Haye. Mais les puissances qui désiraient vivement se ménager, par leur intervention, la garantie des Etats-Unis, demandèrent et obtinrent que l'agent américain à Caracas, Bowen, fut investi du titre de plénipotentiaire du Venezuela. C'est sous ses auspices que, le 13 février 1903, un accord fut conclu entre le Venezuela et ses trois créanciers, portant allocation d'une indemnité qui devait être privilégiée sur les recettes douanières de certains ports (1).

Mais les États-Unis n'en avaient pas fini avec le Venezuela. Castro, en effet, imagina deux nouvelles séries d'arguties ; en premier lieu, il posa la question

(1) Entre temps un petit incident significatif s'était produit : le ministre des affaires extérieures de la République argentine, M. Drago, avait lancé, le 29 décembre 1902, une note dans laquelle il remerciait les Etats-Unis d'avoir, au nom de la doctrine de Monroe, soutenu le Venezuela contre ses créanciers, ajoutant qu'il espérait trouver pareil secours des Etats-Unis contre toute action coercitive européenne pour non paiement de dettes d'un Etat européen : c'est là le point de départ de la « Doctrine de Drago », sur laquelle nous reviendrons, du reste, plus longuement.

de savoir si les puissances blocantes seraient payées par privilège aux puissances non blocantes, comme la France ; et alors il fallut plaider cette fois devant le Tribunal de la Haye qui, en 1904, décida que les puissances blocantes seraient payées par privilège. En deuxième lieu, les recettes douanières affectées au paiement des dettes européennes étant celles de certains ports, Castro ne trouva rien de mieux que d'enlever l'outillage de ces derniers pour le porter en d'autres ports non dénommés au traité ; c'était offrir un portemonnaie vide aux puissances. Celles-ci, exaspérées, recommencèrent à se fâcher. Néanmoins, n'osant pas engager une nouvelle lutte, elles employèrent un détour ; elles s'adressèrent aux Etats-Unis, et l'Italie et l'Allemagne notamment demandèrent à Roosevelt de vouloir rappeler le Venezuela au respect de l'équité. Or, justement le Venezuela venait stupidement de s'emparer des biens d'une compagnie américaine. Dans ces conditions, Roosevelt accepta volontiers le mandat de forcer le Venezuela à se montrer bon payeur, et, en février 1905, il lui adressa un ultimatum, lui donnant deux mois pour s'exécuter envers les États-Unis et les puissances européennes.

Ainsi donc, — de l'aveu même d'un certain nombre de puissances européennes, — les Etats-Unis deviennent en quelque sorte les représentants des Etats américains. On leur accorde le protectorat de nom-

breux pays, mais comme cela paraît en même temps engager leur responsabilité propre, il s'ensuit que la force des choses amène de plus en plus la doctrine de Monroë à donner aux Etats-Unis un droit de contrôle, même intérieur, sur les États américains.

CONCLUSION

Dans son message, le président Monroë, — nous le savons, — disait et pensait, en substance : « Chacun chez soi ; pas d'intervention européenne en Amérique, — pas d'intervention américaine en Europe ; l'Amérique aux Américains (1), — l'Europe aux Européens ».

Sous sa forme originale, en 1823, la doctrine de Monroë était donc une doctrine de liberté et d'indépendance, une doctrine d'isolement et de paix.

Après l'étude à laquelle nous venons de nous livrer dans les chapitres précédents (2), il est à peine utile

(1) « L'Amérique aux Américains », et non « L'Amérique aux Yankees ».

(2) Parmi les affaires dont nous nous sommes occupés, nous aurions pu logiquement comprendre l'affaire du canal de Panama — affaire aujourd'hui purement yankee, — et surtout l'affaire de Cuba qui, elle aussi, aboutit à une violation formelle de la doctrine de Monroë, — au moins dans sa lettre, — et dans laquelle s'accentue encore le caractère annexionniste et conquérant de la politique des Etats-Unis ; si nous avons négligé ces affaires, c'est qu'il nous a paru

de préciser qu'elle a complètement aujourd'hui changé de caractères ; les faits se sont chargés de faire sortir du message de 1823 tout autre chose que ce que Monroë avait cru y mettre.

La doctrine de Monroë, — et avec elle, par suite, le droit international américain dont elle a toujours été l'inspiratrice, — est devenue aujourd'hui une doctrine de conquête et d'expansion au service des États-Unis ; c'est l'Impérialisme américain (1).

Dès lors, une question vient tout naturellement à l'esprit : Comment l'Union impérialiste concilie-t-elle sa politique avec la doctrine de 1823 ?

Il faut bien reconnaître que les théoriciens de l'impérialisme yankee ont éprouvé quelque embarras lorsqu'au lendemain des déclarations retentissantes où les gouvernants américains avaient solennellement affirmé leur intention de se conformer à la doctrine de Monroë, les États-Unis, dans l'enivrement de leurs

que dans une étude comme celle-ci, résumée et synthétique, nécessairement restreinte, il suffisait, pour l'histoire du développement pratique de la doctrine de Monroë, de marquer, par quelques affaires caractéristiques, les grandes étapes de ce développement.

(1) L'Impérialisme américain s'exerce de deux façons : d'abord à l'intérieur du continent américain, dans les rapports des Yankees avec les autres États américains : c'est le « Panaméricanisme » ; il s'exerce ensuite, d'une façon générale, en tous lieux, à l'intérieur comme à l'extérieur, dans les rapports de la politique yankee avec la politique mondiale : c'est l'« Impérialisme américain » proprement dit.

triomphes militaires, ont inauguré la politique d'expansion mondiale. Vainqueurs de l'Espagne, les Etats-Unis occupent Cuba, ils annexent Porto-Rico et les Philippines. Et en même temps, ils sortent de leur isolement traditionnel, ils participent aux actions concertées des grandes puissances, ils se rapprochent brusquement de l'Angleterre. Expansion lointaine, conquêtes, alliances, politique collective, tout cela n'est-il pas, encore une fois, l'abandon radical de la doctrine ?

Les partisans de l'impérialisme n'ont pas essayé d'invoquer la doctrine à l'appui de la politique nouvelle, mais ils ont essayé de prouver qu'il n'y avait aucune contradiction entre la doctrine et l'impérialisme.

Par exemple, en ce qui concerne l'annexion des Philippines, un publiciste américain, ancien sénateur du Kansas, se demande si en annexant les Philippines les Etats-Unis ont abandonné la doctrine de Monroë, comme le prétendent les adversaires de l'expansion impérialiste. « La doctrine n'a rien à voir là ! s'écrie le patriote Yankee. La doctrine n'est qu'une défense adressée à l'Europe de se mêler des affaires de l'Amérique. Mais elle n'a aucun rapport avec les acquisitions de territoire que nous pourrions réaliser nous-mêmes. C'est nous alors qui sommes les acteurs et non les Européens » (1). Ce ne sont plus les Euro-

(1) Pfeffer, *A republic in the Philippines*, *North American Review*, mars 1899.

péens qui prennent : c'est nous qui prenons; cela est bien différent.

Et cependant, à réfléchir de sang-froid, il faut bien reconnaître qu'en fondant des colonies dans les mers de Chine et en suivant une politique mondiale, les Etats-Unis violent eux-mêmes la doctrine célèbre.

Les Etats-Unis, en 1823, ne se bornaient pas à fermer l'Amérique à l'Europe, ils s'engageaient eux-mêmes à rester en Amérique. Que chacun reste sur son continent et la paix régnera dans le monde civilisé, parce que chaque nation demeurera libre sur son territoire; voilà quel était le principe qui, d'après Monroë, devait régler les relations internationales. Les Etats-Unis ont donc une attitude nouvelle quand ils réclament leur part des terres océaniques. Et ce qui le prouve bien, c'est que cette première conquête, en leur donnant un intérêt particulier dans l'Extrême-Orient, les entraîne à participer aux politiques combinées des grandes puissances d'Europe et d'Asie. L'ère de l'isolement et de l'effacement est désormais close : il faudra rechercher les alliances, renoncer à l'indépendance de naguère pour nouer des pactes militaires avec l'Angleterre, avec le Japon, avec l'Allemagne peut-être. Et c'est ce que déplorent, en Amérique même, les adversaires de l'impérialisme.

Dans une certaine mesure cependant l'impérialisme contemporain serait conforme à la politique traditionnelle des Etats-Unis. On a pu facilement démontrer que ç'a été la préoccupation constante des Etats-

Unis d'étendre leur territoire, et cela dès l'époque lointaine où le congrès de Philadelphie, avant même que l'indépendance fut un fait accompli, réglait la colonisation et l'organisation des territoires d'influence de l'Ouest et du Far-West. Et c'est bien ce souci de libre expansion nationale qui inspirait Monroë et ses conseillers quand ils réclamaient pour les nations américaines le droit exclusif de coloniser l'Amérique.

Mais à cette époque, les hommes d'Etat américains arrêtaient les limites extrêmes de l'expansion yankee aux frontières maritimes de l'Amérique du Nord. La formule est étrangement dépassée maintenant. Et puis, et surtout, quand les démocrates de 1823 prenaient la défense des colonies espagnoles vis-à-vis de la Sainte-Alliance, quand ils proclamaient avec Adams que les peuples ont le droit de se gouverner librement et de s'affranchir de tout contrôle étranger, par là même ils condamnaient la conquête brutale et le système colonial à l'espagnole. Et, en fait, même quand les Etats-Unis ont employé la force pour agrandir le territoire de la métropole, dans les Florides, au Texas et au Nouveau-Mexique, ils n'ont annexé les provinces conquises qu'avec l'assentiment des populations, et ils ont octroyé aux nouveaux citoyens les mêmes droits civiques, les mêmes libertés politiques qu'aux Yankees de l'Union primitive. Les annexions nouvelles ont un tout autre caractère. Pour incorporer les Philippines à l'empire américain, il n'a pas suffi de remporter la victoire de Manille et d'ex-

pulser le maître de la veille, il a fallu vaincre la résistance des Philippins, il a fallu envoyer une véritable armée au-delà du Pacifique pour réduire les insurgés du parti Aguinaldo. Et quand il s'est agi d'arrêter la condition politique des îles annexées, il a fallu renoncer à étendre aux Philippines et à Porto-Rico la constitution fédérale. Porto-Rico et les Philippines ne forment pas, — nous l'avons vu, — des Etats nouveaux dans la grande République fédérale ; ce ne sont même pas des territoires organisés comme le Nouveau-Mexique, ni même des territoires à organiser comme l'Alaska, ce sont des territoires dépendants, des colonies américaines.

Les Etats-Unis s'approprient ainsi la politique qu'ils condamnaient en 1823, et comme les mêmes procédés pratiques provoquent les mêmes théories, ils font revivre, à l'appui de leurs actes, les doctrines de leurs anciens adversaires. Comme les Espagnols du xvi^e siècle, ils prétendent justifier leurs conquêtes en s'arrogant une mission civilisatrice. La nation yankee doit jouer un grand rôle dans le monde, elle a un devoir à remplir vis-à-vis de l'humanité civilisée : « Nous devons faire sortir l'ordre du chaos dans les belles et grandes îles des tropiques d'où la valeur de nos soldats et de nos marins a chassé le drapeau espagnol... ». « Si nous faisons bien notre devoir aux Philippines, nous confèrerons un grand bienfait au peuple de ces îles ; par dessus tout nous jouerons

bien notre rôle dans cette grande œuvre qui est d'élever l'humanité ».

Voilà comment parlait Roosevelt il y a quelques années.

Dans une langue plus mystique encore, le sénateur Peffer écrivait ceci :

« Nous sommes un peuple chrétien. Nous croyons à l'existence d'une Providence souveraine, qui gouverne le monde par ses propres voies et à son heure. L'histoire, à ce point de vue, n'est que le Grand-Livre des opérations de Jéhovah ». « Les nations et les individus » — disait récemment un fervent clergyman — « ne sont ici-bas que des fonctionnaires... Nous croyons que le peuple des États-Unis a été mis désormais à l'avant-garde des nations pour l'évangélisation de la terre... C'est la mission des anglo-américains de répandre l'Evangile de bonne volonté parmi les hommes, et de poursuivre ainsi l'œuvre de remplir l'Univers et de le conquérir... »

C'est là le langage des conquistadors, et il nous amène étrangement loin de la doctrine de Monroe et de la liberté des peuples.

Mais, en somme, qu'elles sont, actuellement, les conséquences pratiques de la doctrine de Monroe ?

Il y a une région de la terre où les États-Unis semblent appelés à jouer un grand rôle, et cela au nom de la tradition historique, au nom de la doctrine de Monroe : c'est l'Amérique du Sud.

Aujourd'hui, comme il y a 80 ans, l'Amérique du

Sud est exposée aux entreprises politiques des grandes puissances. Il est vrai qu'il n'y a plus de territoires sans maître en Amérique du Sud, et que, par suite, il est impossible d'y fonder une colonie par occupation pure et simple. Mais l'occupation n'est qu'un procédé de colonisation, et l'un des moins pratiqués à l'heure actuelle. Tous les continents, toutes les îles et tous les récifs de la surface terrestre sont désormais occupés, annexés effectivement ou virtuellement à nos empires coloniaux. Il n'y a plus de territoires sans maître en Amérique du Sud, mais il n'y en a pas davantage en Afrique, il n'y en a pas non plus en Océanie, il n'y en a nulle part. Les États colonisateurs ont tout partagé; ils ont tout pris, et s'ils veulent prendre encore, il ne leur reste qu'à prendre les territoires des autres, les territoires des États impuissants à défendre leur propre sol. Les colonisations de l'avenir seront, de plus en plus, des opérations de démembrement territorial.

Les États sud-américains sont donc menacés dans leur intégrité par les puissances impérialistes de l'Ancien Monde, et ils le sont d'autant plus qu'ils occupent un continent merveilleusement fertile, et qu'ils l'occupent très mal; car les peuples latins du Nouveau Monde ont bien su se partager leur immense domaine, ils se sont même battus et ils se battent encore à propos de leurs frontières, mais ils n'ont pas su coloniser leur propre territoire, et ce sont peut-être les races conquérantes de la vieille Europe qui viendront

réclamer le droit de mettre en valeur les forêts et les savanes que le Brésil ou le Vénézuëla négligent d'arracher à la nature vierge.

Mais il y a un État qui s'opposera aux usurpations de l'Europe : ce sont les États-Unis ; comme en 1823, ils interdiront à l'Europe, au nom de la doctrine de Monroë, la conquête du sol américain ; c'est ce qui s'est passé, on le sait, en 1895, quand l'Angleterre cherchait à empiéter sur le territoire du Vénézuëla ; c'est ce qui pouvait se passer, en 1903, quand l'Allemagne allait exécuter dans ces parages des exercices de bombardement.

Et pour appliquer la doctrine de Monroë, il n'est même pas nécessaire de supposer un attentat brutal. Il suffit d'interventions européennes moins caractérisées, et les occasions ne manquent pas à de telles interventions. Après plus de quatre-vingts ans d'indépendance, l'Amérique latine reste la terre de l'anarchie politique. Dans les petites républiques de la région tropicale, Vénézuëla, Colombie, etc., les révolutions, les coups d'Etat et les guerres civiles sont des événements ordinaires, le déficit et la banqueroute publique des faits normaux. Il en résulte que les puissances étrangères sont obligées d'intervenir sans cesse à l'intérieur de ces Etats, au moins pour protéger leurs nationaux et pour obtenir le paiement de leurs créances. Cela est parfaitement licite, — malgré l'opinion de M. Drago, — en droit international. Mais cela est-il conciliable avec la doctrine de Monroë,

quand ce sont les Européens qui interviennent ? Par des interventions répétées, — et quelquefois mal justifiées, — les puissances d'Europe réussiront à s'ingérer dans les affaires politiques des républiques sud-américaines, elles s'entremettront dans les querelles locales, elles favoriseront le dictateur ou le chef de la révolution, le parti clérical (1) ou le parti libéral, et, en définitive, elles réussiront à exercer un protectorat occulte sur les Etats indépendants de l'Amérique latine. Intervention chez les peuples sud-américains, contrôle sur leurs gouvernements, — cela est contraire à la doctrine de Monroë. S'il faut une puissance étrangère pour faire la police interne des Etats de l'Amérique du Sud, il n'y a qu'une puissance qui ait qualité pour assumer ce rôle, c'est une puissance américaine, c'est la République yankee.

Mais alors, après avoir invoqué la doctrine de Monroë contre l'Europe, les Etats-Unis vont l'exploiter contre les peuples de l'autre Amérique, pour établir leur hégémonie sur tout le Nouveau Monde. Il n'y a en Amérique qu'une grande puissance, les Etats-Unis. C'est donc aux Etats-Unis qu'il appartient de défendre l'Amérique contre l'Europe : la doctrine de Monroë les y incite et les y autorise. Mais si les Etats-Unis assument la protection des deux Amériques, il est juste qu'ils en aient la police. Les Etats-Unis sont les gendarmes du Nouveau-Monde, gendarmes pour la

(1) Exemple : Napoléon III au Mexique.

sauvegarde du Nouveau-Monde, gendarmes pour la sauvegarde de la sécurité commune, gendarmes pour le maintien de l'ordre interne. L'anarchie politique de l'Amérique du Sud est un péril permanent pour les deux Amériques, car elle donne prétexte aux interventions européennes, et elle oblige les Etats-Unis à intervenir, à leur tour, pour écarter l'Europe des affaires américaines. En protégeant les peuples sud-américains, la nation Yankee a acquis sur eux un droit de tutelle, et jusqu'ici elle n'a que trop négligé d'exercer son droit. C'est l'opinion de ce publiciste anglais qui souhaite l'« américanisation » du monde : « la doctrine de Monroë a pour corollaire logique l'obligation pour les Etats-Unis d'employer la force pour contraindre les autres Etats américains de s'abstenir d'actions qui pourraient offrir aux puissances européennes l'occasion d'intervenir (1) ».

Et alors la formule : l'Amérique aux Américains, va prendre une signification et une valeur nouvelles. Elle va permettre au Etats-Unis d'établir un protectorat politique sur l'ensemble des gouvernements américains et ainsi d'étendre progressivement leur empire sur l'Amérique latine. L'Amérique aux Américains du Nord, — l'Amérique aux Américains des Etats-Unis, — l'Amérique aux Yankees, — voilà la Doctrine d'aujourd'hui.

(1) Stead, *L'Américanisation du Monde*, p. 135.

C'est une étrange perversion de la Doctrine primitive. Quand les hommes d'Etat de 1823 prenaient la défense de leurs frères du Sud, quand ils revendiquaient pour tous les peuples d'Amérique le droit de se gouverner librement, cela ne signifiait pas que le libérateur d'aujourd'hui deviendrait le tyran de demain et qu'ainsi les nations latines de l'autre Amérique n'échapperaient à la suprématie de la mère-patrie que pour subir l'empire d'une république anglo-saxonne. John Quincy Adams le déclarait expressément : « Les Américains du Sud étant des nations indépendantes, eux seuls ont le droit de disposer de leurs destinées. Nous n'avons pas le droit de disposer d'eux,... et aucune autre puissance n'a non plus le droit de disposer d'eux sans leur consentement ». (1)

C'est ainsi que défensive et désintéressée, en 1823, la politique diplomatique des Etats-Unis, — dont la doctrine de Monroë est l'âme, — est aujourd'hui de plus en plus agressive, égoïste et conquérante.

C'est, encore une fois, l'« Impérialisme américain », — sous sa double forme : le « Panaméricanisme » et l'« Impérialisme » proprement dit.

Nous allons, dans une troisième partie, examiner rapidement d'abord, de quelle manière le « pana-

(1) Journal de J. Q. Adams, cité par H. Pétin, *La Doctrine de Monroë*, p. 107.

méricanisme » a surgi, s'est développé et affirmé, et quelles pourront en être les conséquences pratiques pour les légitimes intérêts de l'Europe dans le Nouveau-Monde. Nous dirons ensuite un mot de l'« Impérialisme » en général.

TROISIEME PARTIE

L'AMÉRIQUE MODERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

Le Panaméricanisme

L'importance du message de Monroe eut surtout un caractère théorique pendant la plus grande partie du xix^e siècle. En effet, en 1862, — nous l'avons vu, — la France put intervenir au Mexique, de plein accord avec l'Espagne et la Grande-Bretagne, pour obtenir *manu militari* une réparation des nombreux dommages causés à des nationaux de ces trois puissances par le régime mexicain. C'est en réalité au développement prodigieux des Etats-Unis que la doctrine de Monroe doit sa fortune.

Les Etats-Unis, dès le commencement du siècle dernier, avaient tiré un énorme profit du formidable courant d'émigration qui s'était dirigé vers leur territoire. En outre, les événements politiques de la moitié du xix^e siècle leur furent grandement utiles, car, tandis que la réaction sévissait en Europe, de nom-

breux patriotes de tout pays, remarquables par leur savoir et leur courage, émigrèrent dans la nouvelle République, attirés par la liberté dont on y jouissait et par le développement industriel qui offrait du travail à tous ceux qui en demandaient.

D'après l'almanach de Gotha, le nombre d'émigrants aux Etats-Unis, de 1821 à 1901, a dépassé 20 millions ; et la République nord-américaine a pu, grâce à eux, progresser en prospérité économique avec une incroyable rapidité. Son commerce, après 1871, s'est accru dans une mesure extraordinaire et sa richesse est parvenue à des proportions inconnues sur l'ancien continent. Après avoir étendu leur territoire par l'annexion de l'Orégon, du Texas, du Nouveau-Mexique, de la Californie, les Etats-Unis devinrent aussi colonisateurs, par l'acquisition de l'Alaska, région que ses anciens dominateurs avaient dédaignée à tort. C'est ainsi que, tandis que les Etats-Unis s'élevaient au rang d'une grande puissance, la doctrine de Monroë pouvait prendre une extension inattendue.

Et cependant, la grande portée du « monroïsme », — dont le « panaméricanisme » peut être considéré comme la forme dernière, — est, en grande partie, due à une autre cause.

Le Congrès de Panama de 1825. — Simon Bolivar, après avoir, par une lutte héroïque, donné l'indépendance à la Colombie, au Vénézuëla, au Pérou, à l'Equateur et à la Bolivie, rêva, le premier, d'une

immense confédération de tous les Etats libres du Nouveau-Monde. Dans l'espoir de la réaliser, il convia le Mexique, le Pérou, le Chili et l'Argentine à se réunir en Congrès, mais son appel ne fut pas écouté. Sur ces entrefaites, Monroe lança son message, en 1823. Reprenant alors son idée, Bolivar, — en 1825, — proposa formellement de réunir, en une assemblée diplomatique, les délégués de tous les Etats américains, au nom de la doctrine de Monroe : « puisqu'il faut, d'après cette doctrine, disait-il, répudier le droit public européen, nous devons le remplacer par un droit américain élaboré par le futur Congrès ». Ce Congrès fut accepté assez rapidement, quant à son principe, par les divers Etats ; le plan était, en effet, superbe ; s'il était exécuté, tous les Etats américains formeraient un tout compact qui serait la réalisation pratique de l'interdiction posée par Monroe à la colonisation du territoire américain ; en outre, les républiques hispano-américaines pourraient, des lors, défier les entreprises de la Sainte-Alliance mourante, tout en se libérant de toute protection plus ou moins lourde de la part des Etats-Unis.

Seulement, à la réflexion, l'enthousiasme tomba et quand le Congrès s'ouvrit à Panama, le 26 juin 1826, il se révéla d'emblée comme un échec ; on constata que 4 Etats seulement avaient envoyé des délégués. Ces 4 Etats fidèles étaient : la Colombie, le Guatemala, le Mexique et le Pérou. Quant aux autres, craignant d'être absorbés par les Etats plus forts, ils

s'étaient prudemment abstenus. Parmi les absents au Congrès se trouvaient les Etats-Unis. C'était là une abstention d'autant plus étrange, que le président ayant succédé à Monroe n'était autre qu'un des inspireurs du message : John Quincy Adams, et, dès lors, il aurait été naturel que les Etats-Unis répondissent à l'appel de Bolivar. Néanmoins, à l'imitation de ce dernier, Adams, aidé par son secrétaire d'Etat, Clay, se réfugia en d'interminables moyens dilatoires. C'est ainsi qu'il demanda d'abord la communication préalable du programme du Congrès, puis un certain temps pour l'étudier et enfin il déclara qu'il ne pouvait se passer de l'approbation du Sénat.

Cependant, comme il fallait prendre parti, Adams annonçait au Congrès, le 6 décembre 1825, dans son message annuel, qu'il acceptait l'invitation de Bolivar, et le 26 le président demandait au Sénat de ratifier le choix qu'il avait fait de deux plénipotentiaires pour le représenter. Toutefois, ce message renfermait des réserves significatives : « La doctrine de Monroe est excellente, disait-il, mais elle sera bien meilleure encore si chaque Etat la fait respecter lui-même ; une proclamation collective est inutile et dangereuse ; elle ne fait que ressusciter une Sainte-Alliance provocatrice contre l'Europe, comme l'autre l'était contre l'Amérique. Si le président a accepté d'aller à Panama, il a donné à ses délégués comme instruction de refuser de s'associer à toute mesure exagérée ou violente, et surtout de s'abstenir d'approuver toute manifesta-

tion susceptible d'inquiéter l'Europe ». Et le message ajoutait en terminant : « le plus grand bien des Etats-Unis c'est la paix ; à leurs intérêts primordiaux ils ne préféreront pas les intérêts d'autrui ».

Malgré l'attitude extrêmement discrète d'Adams, le Sénat résista ; il attaqua vivement le principe même du Congrès de Panama et, finalement, la ratification du choix des délégués ne fut obtenue que très difficilement et à une faible majorité. A la Chambre basse ce fut pis encore. Cette Chambre, interprète plus exacte de l'opinion populaire, attaqua résolument le président ; « le danger européen n'existait plus, disaient ses orateurs : il était donc inutile de s'engager dans un imbroglio diplomatique pour le seul profit des républiques hispano-américaines ». Ce thème d'opposition fut ratifié par la Chambre et 99 voix contre 95 votèrent une résolution blâmant le choix du président d'agents diplomatiques pour le Congrès de Panama. Afin d'éviter le blâme, le président dut user de son droit de veto pour annuler la délibération de la Chambre.

Entre temps, les délégués nommés ne s'étaient pas pressés : l'un était retourné chez lui et y était mort ; l'autre s'était mis en route, — seulement il était allé s'embarquer dans le Nord, et quand il arriva à Panama, le Congrès était terminé. En effet, les délégués qui s'étaient réunis en juin, ennuyés de rester tous seuls, avaient, en décembre 1826, bâclé un projet d'amitié perpétuelle entre tous les Etats

américains, — projet qui ne fut accepté que par la Colombie, — et ils s'étaient séparés en se donnant rendez-vous pour l'année suivante. Bien entendu, jamais plus ils ne se revirent.

C'est donc vraisemblablement, et surtout, de la propagande de Bolivar, que ce que la doctrine de Monroë renferme aujourd'hui de « panaméricanisme » tire son origine. Il est vrai que l'attitude des Etats-Unis au Congrès de Panama fut tout juste le contraire de celle qu'ils auraient eu si le « panaméricanisme », tel qu'ils le pratiquent aujourd'hui, avait pu l'inspirer ; si, en effet, en empêchant l'union des Etats américains en un seul tout, ils étaient restés fidèles à leur politique d'abstention à tout prix, ils s'étaient, par contre, privés d'une occasion de former une sorte de Congrès américain où ils auraient pu facilement prendre une part prépondérante, où ils auraient pu, en un mot, faire du « panaméricanisme ». L'égoïsme trop absolu des Etats-Unis leur avait fait perdre la claire vision de leur avenir.

Ce fut seulement sous la présidence du général Grant qu'aux Etats-Unis le « Monroïsme » précisa clairement le but auquel il tend.

Grant voulu s'emparer de Saint-Domingue en invoquant la doctrine de Monroë, mais le Congrès refusa d'annexer une île « où la guerre civile était une maladie chronique ». Dans son message de 1870, Grant exprimait à nouveau le vœu que les intérêts commerciaux des Etats hispano-américains fussent

intimement liés avec ceux de l'Amérique du Nord pour assurer aux Etats-Unis la prééminence sur les Etats de l'Europe.

Vingt-cinq ans plus tard, sous la présidence de Cleveland, le Congrès approuvait la motion Davis, par laquelle on défendait aux puissances européennes toute occupation, tout protectorat ou toute prise de possession temporaire, dans n'importe quelle partie du continent américain.

Pour le président Mac Kinley, successeur de Cleveland, la destinée naturelle des Etats-Unis est « l'expansionnisme », qui est un véritable devoir pour la grande République américaine. Et les sentiments du président Roosevelt ne sont pas différents. Dans un de ses mémorables discours, il a exprimé sa pensée à ce sujet avec force et simplicité.

« Il faut, — a-t-il, — qu'on nous laisse, nous, les deux Amériques, opérer notre propre salut, selon nos propres voies. Et, si nous agissons avec sagesse, nous ferons comprendre au monde, comme un point essentiel de notre commune politique étrangère, que, d'un côté, nous ne permettrons aucun agrandissement territorial sur ce continent de la part de n'importe quelle puissance de l'ancien monde, et que, — de l'autre côté, — entre nous, chaque nation doit scrupuleusement respecter les droits et les intérêts des autres, de telle sorte qu'au lieu de voir quelqu'un de nous s'élever aux dépens de ses voisins, nous nous efforcions tous de nous élever plus haut, dans

une honnête et virile fraternité, épaula contre épaula ». (1)

Parallèlement à ces manifestations de la doctrine de Monroë, toujours plus formelles et énergiques, les Etats-Unis se sont préoccupés, avec succès, de leur expansion à l'étranger.

Toujours pratiques, les Américains du Nord ont pensé qu'en vue de remplir le grand rôle qu'ils se sentent appelés à jouer dans la politique mondiale, ils devaient s'assurer l'empire de l'Océan Pacifique et développer toujours davantage leur puissance maritime. Pour parvenir à ce résultat, les Etats-Unis devaient se rendre maîtres de la partie de l'Océan où sont les Antilles et les Philippines. Ils ne s'en sont pas cachés, et, pour s'en convaincre, il n'y a qu'à lire les clauses insérées dans la Constitution politique de la République de Cuba. Par l'une d'elles, le gouvernement du nouvel Etat s'engage à ne jamais céder, sous n'importe quelle raison, une portion quelconque du territoire de l'île. Par une autre, on autorise les États-Unis à y établir des stations et des dépôts de charbon, en plusieurs endroits.

L'incorporation des Philippines aux Etats-Unis tendait aussi à ce but.

Enfin, le rachat que les Etats-Unis viennent d'opérer de l'entreprise du canal de Panama, et la consti-

(1) Discours prononcé à l'ouverture officielle de l'Exposition panaméricaine de Buffalo, le 20 mai 1901.

tution de la nouvelle République de ce nom, confirment cette politique d'expansion.

Grâce aux Etats-Unis, le grand rêve de de Lesseps sera un fait accompli avant peu d'années, mais les avantages politiques et économiques qui en découleront seront exclusivement américains.

Ce mouvement panaméricain (1) est aussi caractérisé par des événements d'autre nature, tout aussi importants, tels que la transformation en ambassades des légations des Etats-Unis au Mexique et au Brésil, avec réciprocité de la part de ces Etats. Enfin, il est de toute évidence que la formation et le développement de cette conception d'une civilisation panaméricaine, en parallèle, sinon en opposition, avec celle de l'ancien continent, ont été facilités par toutes les conquêtes de la science moderne, communications maritimes, toujours plus fréquentes et rapides ; transmission presque instantanée des nouvelles par câbles sous-marins ; diffusion de la pensée et des idées par la presse. Mais, tandis que chez les nations les plus civilisées de l'Europe ces progrès visent à affiner et à développer la solidarité et la fraternité des peuples dans un but hautement humanitaire, sans distinction de races, de régions, de nationalités, en

(1) Nous en avons déjà étudié en détail les principales phases (2^e partie) ; le résumé synthétique que nous en présentons dans ce chapitre n'est que pour en dégager, au point de vue qui nous occupe, la signification et le sens.

Amérique et sous les auspices des Etats-Unis, on a cherché, et l'on cherche toujours davantage, à créer une civilisation américaine, obéissant à des règles particulières et visant des buts spéciaux, surtout sur le terrain économique.

Conférences panaméricaines. — Le Congrès des Etats-Unis, en 1888, autorisa le Président à convier les gouvernements de Haïti, de Saint-Domingue et ceux de toutes les autres républiques de l'Amérique continentale à une conférence, afin de discuter, et sanctionner ensuite, un projet d'arbitrage pour la solution des conflits qui pouvaient surgir entre elles, et les moyens propres à améliorer, dans l'intérêt commun, les relations commerciales entre les différents Etats de l'Amérique.

La première conférence panaméricaine se réunit à Washington au mois d'octobre 1889, sous la présidence du secrétaire d'Etat Blaine.

Les questions inscrites au programme de la Conférence furent largement discutées pendant six mois, et ses décisions revêtirent la forme de simples recommandations aux gouvernements respectifs.

Le gouvernement des Etats-Unis jugea, par la suite, qu'il pourrait être utile de convoquer périodiquement les représentants de tous les Etats américains pour discuter sur toutes les questions qui peuvent avoir trait à leurs relations internationales. On décida donc de convoquer un second Congrès panaméricain. A cet effet, on choisit, d'un commun accord, la ville de

Mexico, où, au mois d'octobre 1901, se réunirent les représentants de toutes les républiques américaines.

Ce second Congrès avait comme programme à traiter : 1° quelques points déjà abordés. dans la Conférence antérieure ; 2° arbitrage, avec Tribunal international ; 3° mesures pour protéger l'industrie, l'agriculture, le commerce et le développement des communications entre les différentes nations américaines ; 4° réglemens des ports et des douanes ; statistiques.

Dans cette Conférence, on exprima des vœux et l'on prit des décisions d'une importance considérable, qui auraient pu donner de féconds résultats, si elles avaient été sanctionnées par tous les gouvernements intéressés. Mais seuls le Guatemala, le Salvador et le Honduras approuvèrent toutes les décisions prises.

La délibération la plus importante fut la convention sur l'arbitrage obligatoire pour les réclamations des particuliers ; cette convention ayant été ratifiée par les Congrès des Etats-Unis, du Mexique et du Pérou, sera probablement approuvée bientôt par tous les autres Etats de l'Amérique. En vertu de cette convention, on adopta d'une manière générale et obligatoire le principe du juriste et diplomate argentin Carlos Calvo : à savoir, que la revendication des réclamations d'ordre pécuniaire ne devrait jamais être faite par la force. On arrêta aussi, en principe, la périodicité des réunions panaméricaines, afin de poursuivre l'étude de toutes les questions qui peuvent intéresser

l'Amérique. D'après cette décision, la troisième conférence a eu lieu, aux mois d'août et de septembre derniers, dans la capitale du Brésil, à Rio.

En attendant, à la fin de 1902, M. Drago, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, adressa au représentant de son pays à Washington une note inspirée par les réclamations anglaises et allemandes contre le Vénézuëla. Dans cet important document, — que nous avons mentionné en exposant les affaires du Vénézuëla, — on soutient la théorie que le fait d'exiger le paiement des dettes d'un Etat *manu militari* équivaut à une occupation territoriale, à un véritable attentat à sa souveraineté, et peut entraîner à une guerre mettant en danger l'existence même de l'Etat.

Le gouvernement de Buenos Ayres avait été vivement impressionné par les déclarations de celui de Washington, admettant que les nations européennes, créancières du Vénézuëla, pouvaient agir matériellement contre cet État, sans se fixer, toutefois, dans le pays; et le but réel de la note de Drago fut de contester ce principe lui-même.

Le représentant de l'Argentine en France, M. C. Calvo, transmit ce document à ses collègues de l'Institut de Droit international (dont plusieurs sont, en même temps, membres de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye), en l'accompagnant d'une note. Dans ce commentaire, M. Calvo faisait observer que ce serait une erreur de vouloir interpréter la note

de Drago comme un appel à la tutelle des États-Unis envers les États plus faibles de l'Amérique, ce qui finirait par constituer un protectorat dissimulé, et que, bien au contraire, au point de vue politique et économique, l'Argentine ne peut pas s'orienter complètement vers les États-Unis, au détriment de ses relations avec l'Europe, qui lui envoie des colons et les capitaux nécessaires à son développement. En même temps, M. Calvo demandait à ses collègues de l'Institut de Droit international leur opinion à ce sujet.

Les réponses furent publiées dans une intéressante brochure. Celles de MM. Frédéric Passy, Moynier, Olivecrona, Torres Campos et André Weiss concordent entièrement avec la thèse Drago.

Le professeur Fiore, de l'Université de Naples, après avoir soutenu le principe que le patrimoine d'un État ne peut être l'objet d'une saisie de la part des particuliers pour l'obliger à l'accomplissement de ses engagements, se demande si les gouvernements peuvent intervenir. Il déclare qu'il est fort difficile de pouvoir se prononcer sur ce point d'une manière générale, car tout dépend des circonstances.

En présence d'un mépris manifeste et violent d'engagements solennels, ainsi que des réclamations les plus simples et les plus évidentes, il observe qu'on ne peut pas admettre que les autres États restent indifférents vis-à-vis de telles violations de la justice et de la bonne foi. Dans ces cas, si l'intervention

n'était pas possible, « la société des États ne pourrait pas subsister. » Par conséquent, ce n'est que d'après les circonstances qu'on pourra décider s'il s'agit d'un attentat à l'indépendance et à l'autonomie, ou s'il s'agit uniquement de la protection juridique de l'ordre et des lois de la Société internationale.

Le professeur Westlake, de l'Université de Cambridge, déclare que lorsque la réclamation est provoquée par des griefs spéciaux, par exemple par un contrat de fourniture, l'intervention, même armée d'un État, est légitime. Il admet parfaitement qu'on puisse procéder à une exécution contre un État.

L'opinion sur cette question qui paraît la plus rationnelle et la plus complète est celle du professeur Martens, de Saint-Petersbourg. La conclusion à laquelle il aboutit, en proposant de déférer les différends économiques entre les États d'Europe et les Républiques, plus ou moins solvables, de l'Amérique latine à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye, ne saurait être, en effet, plus logique et plus pratique.

Il y a 50 ans, un grand jurisconsulte, M. Laurent, pouvait écrire : « Les gouvernements peuvent manquer à leurs engagements tant envers les nationaux qu'envers les étrangers. C'est un grand mal, mais en l'état actuel de la société, c'est un grand mal sans remède ».

Heureusement que, depuis lors, la justice internationale a fait, en théorie au moins, de sensibles progrès.

La propagande ardente et continuelle menée par les Congrès de la paix, qui devait avoir sa manifestation la plus éclatante dans le Congrès de Paris de 1900, devait aboutir à la constitution de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye.

Dès lors, il serait d'autant plus à désirer que les républiques Américaines décident de remettre leurs différends économiques avec les Etats d'Europe à une autorité élevée et impartiale, comme la Cour d'arbitrage de la Haye, que quelques-uns des gouvernements de l'Amérique latine ont trop souvent manqué à leurs engagements et soulevé des conflits. Sans compter qu'en réalité, à l'exception des Etats-Unis, toutes les républiques du Nouveau-Monde sont débitrices de l'Europe. Or, si pour le recouvrement des créances, dans toute société civilisée, il y a des organismes spéciaux qui exécutent les arrêts du pouvoir judiciaire, les diverses nations n'avaient pas encore constitué un tribunal international ayant autorité sur chacune d'elles, pour obliger les moins consciencieuses à remplir leur devoir. Par conséquent, il était nécessaire d'admettre que les États pussent se faire rendre justice eux-mêmes dans des cas de mauvaise foi évidente.

A quoi servirait-il, du reste, que toutes les nations d'Amérique adoptassent la doctrine de Drago, si celles d'Europe n'étaient pas disposées à l'appliquer ? On peut imaginer l'éventualité où les Etats-Unis, qui ont déjà lutté avec succès contre une puissance européenne,

ne consentiraient pas, à l'avenir, à tolérer une intervention de la part d'un Etat européen. Dans ce cas, les conséquences de la doctrine de Drago pourraient être déplorables. L'Amérique latine se mettrait sous le régime du protectorat nord-américain. Il est évident, en effet, que les Etats-Unis n'iraient pas empêcher les nations d'Europe de percevoir leurs créances sur n'importe quel Etat d'Amérique et ne deviendraient pas, en quelque sorte, leur caution sans avoir cherché à connaître, au préalable, comment sont gérées les affaires de cet Etat et s'il possède les moyens de faire honneur à ses engagements. Car, autrement, le gouvernement de l'Union ferait un métier de dupe. Il se constituerait le principal payeur de tous les gouvernements d'Amérique qui ne satisfont pas leurs créanciers.

Si l'on veut rester sur le terrain juridique, on doit observer qu'avant d'apporter quelque modification à un contrat synallagmatique il faut entendre les deux parties intéressées. Par conséquent, la question devrait être soumise à une autorité impartiale, par devant laquelle puissent comparaître les débiteurs d'Amérique aussi bien que les créanciers d'Europe. Jusqu'à présent ces créanciers, lorsqu'ils souscrivaient à emprunts importants des républiques Américaines, se reconnaissaient le droit tacite de faire, au besoin, recouvrer leurs créances par la force. Pour qu'ils se désistent de cette unique et suprême garan-

tie, il faut leur déclaration formelle. La seule déclaration de leurs débiteurs ne saurait être suffisante.

La troisième conférence panaméricaine avait, d'ailleurs, provoqué de longues et complexes discussions dans les journaux des principales républiques de l'Amérique du Sud, surtout dans ceux de Buenos Ayres et de Rio de Janeiro. Quelques journalistes, principalement au Chili et en Argentine, montrèrent des préoccupations au sujet de l'action future de la République des Etats-Unis envers les républiques de l'Amérique latine. Il faut remarquer, à ce propos, une étude, publiée en 1902, dans la *Revue générale de Droit international public*, par M. Alvarez, conseil du ministre des Affaires étrangères du Chili, et dans laquelle l'auteur signale la grande République du Nord comme « suspecte » aux autres républiques du Nouveau-Monde.

La presse de Rio de Janeiro s'est aussi préoccupée spécialement de la position prépondérante que l'Argentine tendrait à prendre dans l'Amérique du Sud et dans les réunions panaméricaines en se basant sur les principes de la thèse Drago. Nous mentionnons également les déclarations politiques que plusieurs représentants de républiques latines aux Etats-Unis ont faites récemment dans des réunions académiques sur le sujet en question. Ce fait est, en lui-même, assez caractéristique et intéressant, parce qu'il est absolument contraire aux classiques traditions de réserve de la diplomatie européenne, et parce que

ces manifestations paraîtraient vouloir signifier que la nouvelle civilisation américaine tend à se constituer des règles et des coutumes politiques et sociales toutes spéciales.

Parmi ces réunions, il faut remarquer celle qui eut lieu au mois de février 1906 à Philadelphie, à « l'Académie des sciences sociales et politiques » de cette ville, à laquelle prirent part, en y prononçant des discours, les ambassadeurs du Mexique et du Brésil, et les ministres de Costa Rica et de Bolivie.

M. Casasus, l'ambassadeur du Mexique, observa que si les Etats qui avaient participé au deuxième Congrès panaméricain avaient sanctionné et ratifié à l'unanimité toutes les décisions adoptées, l'action de ce Congrès aurait surpassé en importance les Conférences internationales de tous les temps et de tous les pays. Il déclara aussi que le continent américain est la terre la plus appropriée aux nouvelles formes du droit international de l'avenir, et il manifesta l'espoir que les Conférences panaméricaines s'y emploieront de toutes leurs forces.

L'ambassadeur du Brésil et les ministres de Costa Rica et de Bolivie exprimèrent de semblables sentiments. M. Nabuco, représentant du Brésil, déclara que la fonction principale des assemblées périodiques des nations américaines devrait être de constituer peu à peu une conscience, une opinion publique américaines, et de la faire connaître au monde. Par cette « conscience américaine », on doit entendre, selon lui,

le sentiment de l'orbite spéciale propre au nouveau continent, et qui doit être absolument séparée de celle de l'Europe.

M. Taft, ministre de la guerre des États-Unis et ancien gouverneur des Philippines, dans un discours prononcé à Chicago, à la même époque, développa de longues considérations sur « la nécessité d'une armée panaméricaine ».

Troisième conférence panaméricaine. — Le programme de la troisième Conférence panaméricaine a été élaboré à Washington, au printemps de 1906, par une commission spéciale, présidée par le secrétaire d'État Elihu Root, et composée des représentants du Mexique, du Brésil, de l'Argentine, du Chili, de Costa Rica et de Cuba.

Après avoir discuté quelques objections présentées par le ministre de l'Argentine, au sujet de la manière dont les principes proclamés dans la thèse Drago avaient été mis en évidence, on arrêta le programme définitif, dont les deux points principaux étaient les suivants : « une motion affirmant l'adhésion des Républiques américaines au principe de l'arbitrage, et exprimant le vœu que la prochaine Conférence de la Haye adopte une convention d'arbitrage général qui puisse être acceptée et mise en pratique par le monde civilisé tout entier », et secondement « une autre motion recommandant à la même Conférence de décider si, et jusqu'à quel point, l'usage de la

force pour le recouvrement des dettes publiques est admissible ».

C'est justement en vue de la discussion de cette dernière et importante question que le gouvernement russe, sur la demande de celui des États-Unis, a retardé jusqu'en 1907 la réunion de la deuxième conférence de la Haye, qui avait été convoquée originellement pour le mois de juillet 1906.

Les résultats de cette troisième assemblée des États de l'Amérique ne furent pas aussi importants ni aussi décisifs que les Américains, et surtout la presse des États-Unis et du Brésil, se plaisaient à le croire. Pourtant le voyage dans l'Amérique latine du secrétaire d'État de l'Amérique du Nord, M. Elihu Root, semblait devoir lui donner une portée plus grande que n'en avaient eue les précédentes réunions. Après avoir touché les ports du Para, de Pernambouc et de Bohia, où il fut reçu officiellement, M. Root trouva à Rio de Janeiro des honneurs souverains et un enthousiasme extraordinaire de la part de la population toute entière. Dans une séance solennelle de la Conférence panaméricaine et ensuite au cours d'un banquet qui lui fut offert par le baron Rio Branco, ministre des affaires étrangères du Brésil, le secrétaire d'État des États-Unis déclara qu'il n'était que l'interprète des désirs et des aspirations de 80 millions d'Américains du Nord, voulant resserrer les liens qui les unissent aux 20 millions d'Américains du Brésil, sur le terrain commercial et intellectuel. Dans une

autre occasion, il ne manqua pas non plus de faire remarquer que l'Amérique du Nord commence à avoir un excès de capitaux qui cherchent à se placer à l'étranger, et qui pourront se diriger utilement vers l'Amérique du Sud, en lui permettant, ainsi, de s'émanciper de l'influence économique de l'Europe.

Des déclarations analogues furent faites par M. Root à Montévideo et à Buenos Ayres. Dans cette dernière ville, en répondant aux paroles de bienvenue de M. Drago, — aujourd'hui simple avocat, — il prononça au banquet du Théâtre de l'Opéra un important discours sur le recouvrement des créances « *manu militari* », et il déclara que l'emploi de la force pour la perception des dettes contractées par les États peut donner lieu à des résultats et à des abus pires que le non paiement de ces dettes.

M. Root fit ensuite une courte visite à la capitale du Chili, qui venait d'être ravagée, ainsi que son principal port, par une épouvantable catastrophe. Au Pérou, lors du banquet offert par le ministre des affaires étrangères à Lima, il déclara que les États-Unis ne toléreraient jamais une agression injuste envers les républiques de l'Amérique latine de la part d'une puissance européenne ; de même que les peuples américains ne souffriraient pas une agression injuste de la part des États-Unis contre les républiques plus faibles.

Cependant, la conférence panaméricaine poursui-

vait, sur le terrain des réalités pratiques, la discussion de son vaste programme.

Après avoir décrété la réorganisation, sur des bases plus larges, du « Bureau International des Républiques américaines » (1), à Washington, et signé une convention réglant les effets de la naturalisation des étrangers, on exprima des vœux pour la grande œuvre du chemin de fer panaméricain et pour le développement du commerce et des communications rapides entre les différents Etats représentés et l'Amérique du Nord.

La conférence adopta aussi, — à l'unanimité, — les résolutions par lesquelles elle adhère au principe de l'arbitrage international et recommande aux 18 républiques représentées de se rallier, dans la prochaine conférence de la Haye, à toute proposition de convention générale d'arbitrage.

Sur cette question de l'arbitrage, le panaméricanisme exclusif des Etats-Unis, qui visait à l'origine, — dans les conférences de Washington (1889) et Mexico (1902) — à la constitution d'une cour d'arbitrage continentale, a dû transiger et évoluer avec l'Amérique latine vers un tribunal universel. La diplomatie latino-américaine a senti que son intérêt était de se

(1) M. Carnegie, le philanthrope milliardaire, a donné récemment 750.000 dollars pour la construction d'un édifice à l'usage du « Bureau International des Républiques américaines ».

placer sous la seule juridiction de la cour de la Haye où les grandes puissances mondiales se font contre-poids et qui lui offre plus de garanties qu'un tribunal panaméricain dans lequel se serait érigée en arbitre suprême du continent la toute-puissance des Etats-Unis.

La première question que dans cet ordre d'idées la cour de la Haye, — réunie depuis le mois dernier, — va être appelée à juger est celle posée par le conflit d'interprétation de la doctrine de Monroë, dans lequel l'Europe est la première intéressée (1).

Résumons brièvement les données essentielles de cette portion.

Il y a, d'une part, la théorie Roosevelt, en vertu de laquelle la doctrine de Monroë admet l'intervention des puissances européennes en Amérique pour obtenir justice et satisfaction contre les républiques qui manquent à leurs obligations, pourvu que cette intervention ne se traduise pas par une occupation territoriale. Il y a, d'autre part, la thèse Drago,

(1) Cette question n'a été que superficiellement agitée par la 3^e Conférence panaméricaine. La thèse Drago, en effet, ne fut pas examinée à fond; on décida de réserver au « Bureau International » la question de savoir s'il était convenable de demander à la prochaine Conférence de la Haye d'étudier la question si importante du recouvrement par la force des dettes publiques, et, d'une façon générale, des moyens tendant à diminuer la possibilité des conflits pécuniaires entre les nations,

énoncée et soutenue par la République Argentine à l'occasion du blockaüss du Vénézuëla, et qui dénie aux puissances le recours à la force pour recouvrer les créances de leurs nationaux.

Cette dernière théorie a déjà été préconisée au siècle dernier par des juristes nord-américains : Hamilton et Frelinghuysen. Cependant il semble que la cour de la Haye ait déjà préjugé la question contre la thèse Drago, en reconnaissant, lors de l'arbitrage des réclamations du Vénézuëla, la priorité des droits des trois puissances bloquantes sur ceux des autres nations réclamantes qui s'étaient abstenues de recourir aux voies coercitives du blockaüss.

Quoiqu'il en soit, la conférence panaméricaine aborda la discussion brûlante de la résolution soumettant à la Cour de la Haye la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'emploi de la force est admissible, en droit international, pour le recouvrement de créances (1). L'extension de la doctrine de Monroë semble être ainsi devenue l'objet d'un débat qui a donné lieu, de la part d'un délégué de la Bolivie, M. Romero, au dépôt d'un amendement capital à cette doctrine même.

En vertu de cet amendement, la doctrine de Monroë, qui interdit aux puissances européennes toute

(1) Nous avons indiqué précédemment qu'il fut décidé de laisser au « Bureau International » le soin de résoudre cette question.

acquisition ou colonisation de territoire en Amérique, prohiberait aux républiques américaines elles-mêmes tout agrandissement de leurs territoires aux dépens les unes des autres et proclamerait ainsi le *statu quo* de la carte politique actuelle du continent occidental.

L'amendement Romero n'est en somme qu'une nouvelle expression de la doctrine Porfirio Diaz, formulée il y a quelques années dans un message du président du Mexique au Congrès de cette République. On conçoit qu'il ait été fraîchement accueilli par la délégation des Etats-Unis.

On a fait observer, — non sans raison, — que la doctrine de Monroë protégeait bien l'intégrité territoriale des républiques du continent américain contre l'Europe, mais ne les défendait point entre elles contre leurs propres convoitises. La conquête d'une partie du Mexique par les Américains, vers le milieu du siècle dernier, puis leur tutelle établie sur Cuba, l'annexion de Porto-Rico et de l'isthme de Panama, la mise sous contrôle de Saint-Domingue, ont donné un sens terriblement précis et significatif à la devise Monroïste : l'Amérique aux Américains... Du Nord, a-t-on pu malicieusement, mais justement ajouter.

Les Américains, bergers du troupeau des républiques mineures, sont devenus, aux yeux d'une bonne partie de l'opinion dans l'Amérique latine, les mauvais bergers. Un écrivain brésilien, Eduardo Prado, a écrit sous ce thème un livre des plus documentés à la source des faits historiques, sous le titre l'« Illu-

sion américaine » ; et il y a un an environ, un journal sud-américain, le *Brésil*, disait, en constatant les progrès formidables de l'impérialisme et de l'expansionnisme américains dans l'Amérique latine, que l'oncle Sam, agréablement déguisé sous le masque de la doctrine de Monroë, ressemblait furieusement au loup devenu berger, de La Fontaine :

« C'est moi qui suit Guillot, berger de ce troupeau »

C'est précisément pour dissiper cette atmosphère de suspicion que M. Elihu Root entreprit son voyage autour de l'Amérique latine. Y a-t-il réussi ? L'amendement du délégué bolivien Romero, proposé à la conférence au lendemain même du jour où le secrétaire d'Etat américain y protestait de la pureté et de la générosité des intentions de son pays, paraîtrait indiquer que la méfiance subsiste, et que l'Amérique latine sent qu'elle a autant besoin de garanties pour son intégrité contre les Etats-Unis que contre l'Europe.

Et puis M. Root s'est entendu dire en termes fort aimables, à Montevideo, par le ministre des affaires étrangères, que tout en souhaitant fort de resserrer les liens d'amitié avec les États-Unis, on n'oublie pas à la Plata que c'est d'Espagne que sont venues les caravelles de Colomb, que c'est de la « noble France » que l'Amérique latine a reçu la Déclaration des droits de l'homme, que c'est l'Angleterre et la France qui lui envoient leurs capitaux, l'Italie ses émigrants.

Et le grand organe doctrinaire de Buenos Ayres,

la *Nacion*, écrivait en même temps qu'on se trompe fort en Europe si l'on croit que les Américains du Sud vont sacrifier tous les liens et les intérêts qui les unissent aux nations européennes, et immoler leurs destinées politiques et économiques à une amitié, si puissante soit-elle, qui serait déprimante et ruineuse.

Le commerce total de toute l'Amérique latine s'élève pour l'importation à 3.660 millions de francs, et pour l'exportation à un peu plus de 5 milliards. De cette exportation latino-américaine, les États-Unis ne prennent que 1.750 millions ou 35 p. $\%$. Ils envoient en échange dans l'Amérique latine pour 950 millions de marchandises, soit 26 p. $\%$ de son importation. Tout le reste du mouvement commercial latino-américain, soit 6 milliards, c'est-à-dire plus des deux tiers, se fait avec l'Europe et les colonies européennes. Et c'est ce commerce que les latins d'Amérique sacrifieraient à une union douanière panaméricaine.

C'est encore du Vieux-Monde que l'Amérique latine tire son sang, sa force et sa vitalité, et c'est ce qui explique que dans la dernière conférence panaméricaine un puissant courant européen ait contrebalancé l'influence purement américaine ou yankee.

Ces conférences semblent démontrer que la politique des États-Unis a plus d'action sur chacune des républiques latines isolément que sur toutes prises collectivement. Mais la diplomatie nord-américaine

tient à ces congrès, où le groupement des latins d'Amérique ne s'opère que sous son contrôle et son ascendant. Elle a été puissamment aidée dans la conférence de Rio par la diplomatie brésilienne, qui a sensiblement évolué, dans ces dernières années, sous la pression des intérêts économiques, vers la politique des États-Unis, où le Brésil exporte la majeure partie de son café et de son caoutchouc. Il est à espérer cependant que les hommes d'État de la grande République latine ne sacrifieront aux séductions du monroïsme et du panaméricanisme, que dans la mesure compatible avec ce que l'Amérique latine doit à l'Europe, se doit à elle-même et à ses propres destinées.

*
* *

Le « Panaméricanisme », doctrine de conquête et d'agression, — tel est donc l'aboutissant moderne de la doctrine d'effacement et de paix du président Monroë.

Quelle est l'explication de cet étrange miracle diplomatique ?

C'est qu'en réalité, la doctrine de Monroë, la véritable doctrine, celle de 1823, est inapplicable au monde contemporain.

Il faut faire deux parts dans la Doctrine primitive :

Il y a, dans la doctrine de Monroë, une idée durable, une idée qui doit s'imposer à nous comme aux hommes de 1823 : c'est le principe de la liberté

des peuples, le droit des nations à l'indépendance et à l'intégrité territoriale.

Mais ce principe, avec ses conséquences logiques, illégitimité de la conquête brutale, illégitimité des colonisations despotiques, ce principe n'est plus, comme en 1823, un principe exclusivement américain ; c'est un principe de droit public universel, c'est le principe fondamental du Droit des gens moderne. Sans doute, ce principe est souvent violé parce que la justice internationale ne règne pas comme il conviendrait à la surface de la terre ; mais il n'en fait pas moins partie intégrante de la conscience publique en tout pays civilisé ; il a été affirmé dans des circonstances solennelles, en Europe comme en Amérique, et, pour l'invoquer, il n'est pas nécessaire d'être en Amérique, ni de se prévaloir de l'autorité du Président Monroë.

Quant aux autres affirmations du message de 1823, elles sont désormais surannées, parce que c'étaient des affirmations de circonstance, et que les circonstances historiques ont changé depuis 80 ans.

Le contraste de l'Amérique républicaine et de l'Europe monarchique a disparu. Le droit autocratique peut bien subsister dans certains empires d'Europe, mais il n'a plus la valeur d'un droit public européen, d'une arme de conquête internationale. L'Europe n'a plus de « système politique » à étendre aux continents américains. Et, par là même, il n'y a plus de solidarité naturelle et nécessaire entre les peuples améri-

cains. Les Etats-Unis nous parlent de la solidarité « panaméricaine », mais cela n'est qu'un mot, un mot qui déguise mal l'impérialisme yankee. En réalité, il n'y a aucune solidarité entre les Etats-Unis et les peuples de l'Amérique du Sud qui, par leurs affinités ethniques, par leur esprit national et par leurs relations commerciales, sont liés avant tout aux Etats de l'Europe occidentale. L'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud sont deux continents distincts, comme l'Europe et l'Afrique, comme l'Asie et l'Australie.

Enfin, le système politique de 1823 reposait sur l'isolement absolu des continents terrestres. Cet isolement serait naturellement incompatible avec les conditions de la vie universelle, et les Etats-Unis ont été les premiers à y renoncer. Les Etats-Unis ont inauguré pour leur compte la politique mondiale ; ils ont figuré à côté de l'Europe et du Japon dans les mêmes actions collectives ; ils ont reconnu ainsi la solidarité universelle qui unit les peuples civilisés ; ils ont reconnu qu'au-dessus des intérêts européens et des intérêts américains, il y avait des intérêts humains.

La conséquence logique de cette situation internationale toute nouvelle, ce devrait être la disparition de la doctrine de Monroë comme doctrine américaine.

Imaginons, en effet, une de ces compétitions internationales où les Etats-Unis prétendent appliquer la doctrine de Monroë, une tentative de colonisation en Amérique du Sud.

Les peuples sud-américains sont des nations civilisées, organisées en Etats indépendants. Ils ont droit au respect de leur indépendance; ils ont droit au maintien de leur intégrité territoriale. Ils y ont droit d'après les principes de la justice internationale, indépendamment de toute doctrine d'intérêt américain; ils y ont droit contre toutes les grandes puissances, contre les Etats-Unis aussi bien que contre l'Europe. Toute oppression brutale sera illégitime en Amérique du Sud comme ailleurs, et quel que soit l'oppresseur, simplement parce qu'elle est une oppression brutale. Et si un tel événement vient à se produire, une puissance quelconque a qualité pour protester au nom du Droit des gens. Le monopole de la protestation ne saurait être réservé aux Etats-Unis, sous prétexte de doctrine de *Monroë*. Et si l'oppression venait des Etats-Unis, c'est aux puissances européennes qu'il appartiendrait de prendre en mains la défense du peuple lésé.

Au lieu d'une usurpation illégitime, supposons maintenant qu'une puissance étrangère obtienne en Amérique du Sud une concession régulière; supposons encore qu'une puissance étrangère intervienne à l'intérieur d'un Etat sud-américain dans un cas où le droit des gens autorise l'intervention. Ce n'est pas d'après la doctrine de *Monroë* que cet acte doit être apprécié. L'intervention d'une puissance étrangère en Amérique du Sud pourra soulever une question d'équilibre sud-américain ou une question d'équilibre

mondial, elle ne soulèvera pas nécessairement une question d'intérêt panaméricain ou d'intérêt yankee. Nous voulons dire par là qu'il est impossible d'admettre *à priori*, comme un principe de justice internationale actuel, et au nom de la doctrine de Monroë, que toute influence européenne sera nécessairement dangereuse en Amérique du Sud, tandis que l'expansion pacifique de la puissance yankee pourrait s'y poursuivre sans limites. Il est impossible d'admettre que ce qui se passera au cap Horn ou à la Plata intéresse spécialement les Etats-Unis comme puissance américaine, sous prétexte d'une solidarité panaméricaine qui n'existe plus.

La prétention des Etats-Unis de protéger l'Amérique australe à l'exclusion de toute autre puissance a donc cessé d'être conforme à la justice internationale comme elle l'était à l'époque de Monroë.

La formule de 1823 n'est nullement applicable au monde politique de 1907 : elle n'est plus qu'une excuse facile et hypocrite au déchaînement de l'Impérialisme américain.

CHAPITRE II

L'Impérialisme américain

Une nation de 80 millions d'hommes, c'est déjà le vingtième de la race humaine. Cela pèse dans la balance internationale. Comme celle d'un liquide sur les parois d'un vase, la pression de cette masse s'exerce sur les frontières qui l'enveloppent, et si ces parois présentent quelque part une surface de moindre résistance, elles cèdent sous la pression de la masse. 80 millions d'hommes groupés au-delà de l'Atlantique, il n'en faut pas davantage pour déplacer vers l'Ouest l'axe de la politique dite « européenne ». C'est à peu près comme si une nouvelle planète, plus pesante que Mars ou que la Terre, venait à faire son apparition dans notre univers solaire ; par sa seule force d'attraction, elle y troublerait la paix des mondes.

Ces 80 millions d'hommes produisent 20 p. 100 du blé, 75 p. 100 du maïs, 85 p. 100 du coton, 30 p. 100 de la houille consommés sur la terre ; ils fabriquent 34 p. 100 de la fonte, 37 p. de l'acier. « Une nation... qui est à la fois le grenier à blé, le chantier

de charbon et de fer, le dépôt de coton où vont puiser tous les peuples, ne peut plus comme autrefois s'enfermer dans son continent et rester indifférente à tout ce qui se passe dans les quatre autres parties du monde. Elle est une trop importante section de l'humanité pour avoir le droit de s'isoler. Elle sent que puissance oblige. Sa force lui crée un droit, le droit se tourne en prétention, et la prétention se résout en un devoir de se prononcer dans toutes les questions que dénouait l'accord des seules puissances européennes (1). »

L'impérialisme américain n'est donc pas une invention de politiciens ; il est la résultante nécessaire de la croissance américaine.

Quels sont, — brièvement analysés, — les caractères de cet impérialisme ?

Caractères de l'Impérialisme américain.— L'extension de l'horizon politique américain, les succès de la politique américaine ont déterminé la formation d'un état d'esprit nouveau dans la patrie de Washington. Au patriotisme légitime des citoyens d'une nation libre s'est superposé un chauvinisme intempérant, provoquant, insolent. Un journalisme spécial, — journaux à gros tirage, — qu'on appelle là-bas le journalisme « jaune » se charge d'exaspérer ces sentiments. Il vante les partisans de la politique de « l'aigle aux ailes déployées », il entonne à tout pro-

(1) Boutmy, *Psychologie du peuple américain*, p. 337.

pos l'hymne national : « Bannière semée d'étoiles ! » Il exige que cette bannière intervienne partout, qu'elle soit partout au premier rang. Persuadé que l'Amérique est la plus grande des nations, que les lois américaines sont les meilleures des lois, le « jaune » en arrive à croire que le globe ne sera heureux que le jour où les « étoiles et les raies » flotteront sur la terre entière. Ce qu'il rêve, ce n'est plus seulement la « yankisation » du nouveau continent, c'est « l'américanisation » du monde. « Cette nation, — s'écrie un évêque catholique américain, Mgr Ireland, — sera la reine, la conquérante, la maîtresse, l'institutrice des siècles à venir. »

Cette frénésie est-elle imputable à ces nouveaux éléments, celtes, latins, germains ou slaves, que l'immigration jette depuis si longtemps par millions sur les plages américaines ? Quiconque veut y résister, quiconque, fidèle aux traditions calmes et dignes de la vieille Amérique anglo-saxonne et puritaine, proteste contre ce patriotisme tapageur, la presse jaune tout entière le dénonce comme un « mauvais Américain ». « Partout où flotte notre drapeau, — disait un sénateur en demandant l'annexion des Hawaï, soit par droit de conquête, soit par le consentement du peuple qui le laisse arborer, là il doit rester ; et le parti ou les hommes qui proposent de le retirer auront à compter avec la grande masse de la nation américaine, qui croit que c'est le meilleur drapeau du meilleur gouvernement qui existe et qu'il est plus

capable d'apporter au pays sur lequel il flotte la paix et la prospérité que n'importe quel autre gouvernement sous le ciel ».

Presque tous les partis sont d'accord sur ce point. A distance, le président Roosevelt nous apparaît comme le porte-parole de ce chauvinisme exalté. Il est plutôt, dans son propre parti, un modéré. Et si le parti républicain est par excellence un parti impérialiste, il ne faut pas croire que les démocrates soient exempts de la tare « jaune ». Ils peuvent bien, pendant les campagnes présidentielles, protester contre les visées ambitieuses et les paroles grandiloquentes des gouvernants actuels, au fond, ils pensent comme eux ; ils ont, avec eux, fait la guerre de Cuba ; et, lorsqu'ils parlent de mettre les Philippins en république, ils ne croient pas le premier mot de ce qu'ils disent. Les associations ouvrières qui, suivant les besoins de leur tactique, soutiennent de leur vote tantôt les républicains, tantôt les démocrates, sont avant tout protectionnistes, hostiles à l'immigration, encore plus hostiles à l'élément chinois qu'elles veulent expulser des Philippines, comme elles l'ont expulsé de l'Union. Les « populistes » sont-ils moins impérialistes, eux qui avaient inscrit sur leur bannière l'étalon d'argent, le triomphe légal du métal américain ? Soutenus par les trusts miniers de Nevada, ils auraient, bien plus complètement que les républicains, opposé l'Amérique, monométalliste-argent, au reste du monde, monométalliste-or. La victoire des républicains a été

la victoire de l'étalon d'or, c'est-à-dire une victoire pour la cause des bonnes relations internationales.

Mais en consolidant la situation financière de la République, elle a encore donné à l'impérialisme de nouvelles forces.

Deux citoyens américains sont-ils capturés, au Maroc, par quelque « roi des montagnes » ? Toute autre nation se serait contentée de négocier le rachat de ses nationaux. Mais « l'aigle aux ailes éployées » n'admet pas qu'on lui manque de respect : une escadre américaine vint se placer devant Tanger, et sans l'intervention de la France, les obus américains auraient parlé.

Néanmoins, il faut le reconnaître, cet impérialisme envahissant et audacieux ne s'emploie pas toujours à de mauvaises causes. Il a la prétention d'être un impérialisme humanitaire. Tout n'est pas faux dans l'affirmation des Américains que le triomphe de leurs armes ou de leur diplomatie sert la cause de la liberté et de la justice.

Le traité de Berlin oblige la Roumanie à garantir à tous ses citoyens, chrétiens ou non chrétiens, l'égalité civile et politique. Au mépris de ce traité, la Roumanie est devenue la terre d'élection de l'antisémitisme légal, et les puissances signataires ne protestent pas. Ce sont les Etats-Unis, non signataires du traité, qui en réclament l'exécution.

Le Tsar laisse-t-il assassiner, à Kichinew, des milliers de ses sujets ? Personne, parmi les gouver-

nements européens, ne s'avise d'intervenir. Et d'ailleurs, Monroë, lui-même, n'a-t-il pas écrit : « Nous n'interviendrons dans les affaires intérieures d'aucune puissance européenne ». Mais depuis 1823, les temps sont changés ; les Etats-Unis ont acquis, en même temps que la puissance, des responsabilités nouvelles. En 1903, le secrétaire d'Etat transmet officiellement au Tsar une pétition des juifs américains en faveur de leurs coréligionnaires russes.

Et tandis que les puissances européennes, même la France, admettent que le tsarisme considère leurs nationaux juifs, quand ils vont en Russie, non comme des Français, des Allemands, etc., mais comme des Juifs, Roosevelt rappelle à Nicolas II que les Juifs de Kiew ou d'Odessa naturalisés américains restent, lorsqu'ils retournent en Russie, des citoyens américains et doivent être traités comme tels.

Que 300, 400.000 Arméniens soient fusillés, empalés, écartelés, la France, protectrice des catholiques, la Russie, l'Angleterre, l'Allemagne laissent faire. Mais, grâce à l'action des missions protestantes yankees, un nombre croissant d'Arméniens sont citoyens américains. Dès 1895, Cleveland réclame en leur faveur. Il y a trois ans, l'escadre américaine était à Beyrouth, et le sultan rouge, habitué à l'apathie des diplomates européens, était confondu de l'audace de ces nouveaux venus.

Ce n'est plus seulement la question d'Extrême-

Orient, c'est la question d'Orient qui ne peut plus se régler sans le consentement des Etats-Unis.

« Allah est Dieu, et Mahomet est son prophète ! » s'écriait le conquérant musulman. « L'Amérique est le meilleur gouvernement sous le ciel », proclament les prophètes impérialistes ; « seule elle est capable de substituer à l'organisation militaire et aristocratique du Vieux monde une civilisation démocratique et industrielle, fondée sur la justice distributive, respectueuse de la liberté individuelle, excitatrice des énergies, favorable au triomphe des plus dignes. Libérons donc, à coups de canon s'il le faut, les peuples esclaves, à Cuba comme aux Philippines. Propageons à travers le monde, par la locomotive et le journal, par le lard salé et la torpille, l'évangile américain ! Flotte, flotte à tous les vents du monde, bannière semée d'étoiles !... »

Influence de l'Impérialisme sur la situation internationale des Etats-Unis. — Le développement de l'impérialisme a modifié de fond en comble la situation internationale des Etats-Unis. La politique d'isolement recommandée par les fondateurs de la République a fait son temps. Elle était de mode lorsqu'un petit nombre de citoyens étaient absorbés par cette dure besogne : l'élaboration d'un continent. Aujourd'hui, bien qu'il y ait encore des places vides, non seulement on refuse les émigrants de seconde qualité, mais les Américains commencent à émigrer à leur tour. Avec eux émigrent leurs produits, leurs

capitaux, leurs navires de guerre. L'isolement fait place à l'expansion.

La situation des Etats-Unis en Amérique. — La doctrine de Monroe n'a été d'abord qu'une garantie contre l'Europe. Elle devient la formule d'une sorte de protectorat des Etats-Unis sur toute l'Amérique. Et ce protectorat tend, par la force des choses, à devenir de plus en plus effectif.

Le Vénézuëla, par exemple, ne paie pas ses dettes. L'Allemagne, l'Angleterre, viennent bombarder les ports vénézuéliens. Supposons un instant que le Vénézuëla résiste. Pour rentrer dans leurs frais, les puissances bombardantes seront tentées d'occuper quelques points du territoire vénézuélien.

Que feront, dans ce cas, les États-Unis ? Le Vénézuëla invoquera la protection américaine. En vertu de la doctrine de Monroe, les États-Unis sommeront les puissances européennes de rembarquer. Mais celles-ci répondront : fort bien. Vous prenez fait et cause pour le Vénézuëla, mais alors, obtenez qu'il paye ses dettes. Les États-Unis auront alors le choix entre deux conduites : ou faire la guerre à l'Europe, ou contraindre le Vénézuëla, au besoin par la force, à tenir ses engagements. Les voilà donc, à moins de renoncer à leurs visées panaméricaines, obligés de faire la police de tout un hémisphère.

Ils ont fait signer, entre la plupart des États américains, des traités permanents d'arbitrage, — lesquels, d'ailleurs, n'empêchent nullement ces États de

saisir toutes les occasions pour se faire la guerre ; — ils sont, dans une certaine mesure, les garants éminents de ces traités. Si demain, malgré ces traités, l'un de ces États en attaque traîtreusement un autre, la flotte américaine viendra-t-elle bloquer les côtes de la nation coupable ?

Conflits possibles avec l'Europe ; conflits possibles avec les États américains eux-mêmes. Tel est, en ce qui regarde le Nouveau-Monde, le bilan des développements récents de la doctrine de Monroë.

Situation des Etats-Unis hors d'Amérique. —

Les États-Unis sont partie extrêmement intéressée dans le jeu redoutable qui se joue en Extrême-Orient. Si la guerre russo-japonaise, au lieu de rester limitée à la Russie et au Japon, s'était étendue ; si elle avait mis aux prises, — et l'hypothèse n'est pas invraisemblable, — dans cet Océan pacifique que veulent se réserver les Américains, toutes les flottes européennes, la flotte américaine serait-elle demeurée silencieuse ? Les événements actuels, — notamment la démonstration navale si bruyamment préparée et qui, malgré les dénégations yankees, semble bien être dirigée contre le Japon, — sont une éclatante démonstration du contraire (1).

Dans le Pacifique nord, les États-Unis sont voisins du Japon, de la Russie, des Allemands de Kiao-Tchéou,

(2) Il faut remarquer que, grâce au Canal, c'est toute la flotte américaine qui pourra se porter dans le Pacifique.

des Anglais de Oueï-haï-oueï. Aux Philippines, ils sont voisins de la japonaise Formose, des Indes néerlandaises, de l'Indo-Chine française, des établissements anglais des Détroits ; multiples sont donc les tentations et les occasions de conflit.

Les États-Unis ont posé le principe de l'intégrité chinoise et de la « porte ouverte » en Chine. Or, la France s'étend vers le Yunnan et le Gsé-Tchouen, l'Angleterre déborde au-delà des murailles montagneuses de la Birmanie, l'Allemagne envahit méthodiquement le Chan-Toung ; la Russie, bien que vaincue par le Japon, reprendra sans doute quelque jour son irrésistible poussée vers la Mandchourie. Si l'une de ces puissances étend son réseau de douanes sur une partie du territoire chinois, si elle « ferme une porte », voilà les États-Unis acculés à la guerre.

En Europe même les États-Unis ont, dans presque toutes les capitales, remplacé leurs modestes légations par des ambassadeurs, et leurs ambassadeurs siègent dans les Congrès. Ils ont pris part à la première conférence de la paix ; ils sont en train de collaborer également à la deuxième. La doctrine de Monroe paraît donc bien morte. De toutes façons, par tous les points à la fois, les États-Unis sortent de leur territoire, ils sortent de leur continent, ils entrent dans le concert mondial.

Du protectionnisme absolu ils marchent aujourd'hui, parce qu'ils deviennent exportateurs, vers la réciprocité commerciale, vers le traité de commerce.

De l'isolement absolu ils marchent vers une politique qui se traduira un jour ou l'autre par des traités d'alliance, par des conventions défensives ou offensives.

L'impérialisme et les institutions américaines.

— L'ancienne politique extérieure des États-Unis était modelée sur leur constitution fédérale. Celle-là changeant, celle-ci ne peut rester immuable.

Cette constitution était antimilitariste et voici que les budgets de la guerre et de la marine atteignent les chiffres auxquels l'on est habitué dans les vieilles nations européennes. Les généraux, les amiraux prennent une place nouvelle dans l'Etat et dans l'opinion.

La diplomatie devient un organe essentiel de la nation. Or, la diplomatie, comme l'armée, est sous la direction immédiate du Président. En apparence, rien n'est transformé : le Président habite toujours la modeste résidence de Maison Blanche ; avec la simplicité des mœurs républicaines, il y reçoit tout Américain qui désire voir l'élu de la nation ; en fait, il devient pleinement le chef de l'Etat. Il parle au nom des États-Unis ; au nom des États-Unis il peut, par telle dépêche de son secrétaire d'Etat, provoquer la guerre ou maintenir la paix ; il peut envoyer ici ou là des escadres pour protéger les intérêts américains.

Il est vrai que, dans l'exercice de sa fonction diplomatique, il est étroitement associé au Sénat. Il doit consulter ce corps pour la nomination des ambassadeurs. Mais, par la force des choses, des entorses

ont déjà été données à ce principe : 1^o Lorsque le Président nomma les membres américains de la Cour de la Haye il n'eut pas à consulter le Sénat ; ces membres ne sont pas fonctionnaires des États-Unis, mais du tribunal lui-même. De même, si le Président se trouvait dans le cas d'avoir à nommer des arbitres ou un susarbitre, conformément à la convention de la Haye, il le ferait sans consulter le Sénat et s'engagerait, sans consulter le Sénat, à respecter leur sentence.

2^o Les Philippines, nous l'avons vu, étaient « le pays des moines ». Au lendemain de la conquête, il fallut régler une multitude de questions : remettre dans la circulation les biens de main-morte, remplacer les frères espagnols par des prêtres catholiques américains. A moins de soulever la population catholique des îles, il fallait s'entendre avec Rome. Or, les États-Unis ne reconnaissent pas officiellement l'existence du pape, n'ont pas d'ambassadeur auprès du Vatican. C'est le gouverneur des Philippines, comme envoyé personnel du Président, en tant que celui-ci était provisoirement chargé de l'administration des Philippines. En dépit de cette fiction, les États-Unis, ce pays classique des églises séparées de l'Etat, se trouvent maintenant avoir, en ce qui regarde les Philippines, un concordat avec l'Eglise romaine. Ils sont liés, là encore, par la signature du Président.

Dans l'incertitude où sont les Américains sur la possibilité de définir constitutionnellement leurs dé-

pendances extérieures, force leur est bien de les livrer, pendant la période d'organisation, à l'arbitraire présidentiel. Déjà, on avait procédé ainsi en 1803, lors de l'acquisition de la Louisiane. En avril 1904, le Congrès a remis au Président une autorité absolue sur le territoire cédé par la République de Panama ; c'est lui qui a nommé le gouverneur et les juges. A cause des graves questions que peut soulever l'administration du canal, cette extension de la prérogative présidentielle apparaît comme singulièrement redoutable.

A l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif correspond un renforcement général des pouvoirs fédéraux. En apparence, le monde politique américain se divise toujours en « républicains » et « démocrates ». En réalité, il n'y a plus de démocrates ; tout le monde admet que le fédéralisme absolu n'est plus de saison, qu'il faut faire quelques pas vers l'unité.

Les progrès du parti ouvrier ont agi dans le même sens. A quoi aurait servi l'établissement de la journée de neuf heures au Massachusetts, si les patrons avaient été concurrencés par des usines du Vermont ou du Maine travaillant dix ou douze heures ? Les fédérations nationales de métier ou d'industrie, la grande fédération américaine du travail ont poussé le Congrès à étendre sa compétence en matière de législation ouvrière. La création d'un bureau fédéral du travail, puis, en 1904, celle d'un ministère du commerce et du travail ont encore accru la puissance et les ambitions du pouvoir central.

Ces tendances, il y a trois ans, se sont manifestées de façon curieuse, dans la grammaire politique. Les « Etats-Unis », grammaticalement, c'est un pluriel. Ce pluriel indique que le fait essentiel, générateur, ce n'est pas l'Union, ce sont les Etats. Or, en 1904, par la volonté du Congrès, cette expression d'« Etats-Unis » est devenue un singulier. On dit aujourd'hui, en anglais yankee : les « Etats-Unis » est la plus grande puissance du globe ; les Etats-Unis « veut » ; les Etats-Unis « défend »..... Ce singulier est particulièrement éloquent.

Admettons un instant que quelques-uns des rêves de l'impérialisme américain se réalisent et que les « étoiles et les raies » couvrent l'Amérique de la mer glaciale au canal isthmique. De deux choses l'une : ou cet immense territoire ne tardera pas à se disloquer en nations diverses, ou il faudra renforcer encore le lien fédéral, et grouper fortement autour de Washington ces cent millions d'hommes dont beaucoup auront pour langue maternelle l'espagnol ou le français. Ce sera un nouvel appoint pour l'élément néo-latin et pour l'élément catholique de l'Union, et la physionomie intellectuelle et morale du peuple américain en sera encore modifiée. L'extension même des Etats-Unis sera la mort des Etats-Unis d'autrefois, des Etats-Unis de Washington, de Jefferson et de Monroë.

Déjà, — nous avons essayé de le démontrer, — entre les « États-Unis » de ces grands ancêtres, et

l' « Etats-Unis » de Roosevelt, il n'existe plus que des ressemblances superficielles et lointaines, et sans doute, celles-ci sont-elles, elles-mêmes, destinées à s'effacer et à disparaître, peu à peu absorbées par l'Impérialisme grandissant.

La véritable doctrine de Monroë, — la doctrine de 1823 a fait son temps; elle n'est plus aujourd'hui qu'un souvenir historique.

*
* *

Ce souvenir est-il cependant sans aucun lien avec la réalité présente, n'exerce-t-il plus aucune espèce d'influence sur la politique yankee moderne, et n'est-il pas possible de concevoir, dès maintenant, qu'il puisse un jour revivre, — inspirateur, comme autrefois, — sous réserve des adaptations nécessaires — du Droit international américain?

C'est ce que, dans la conclusion de cette étude, nous allons essayer de rechercher en quelques mots, sans nous dissimuler, d'ailleurs, qu'il ne s'agit ici que de simples déductions dépourvues de tout caractère scientifique.

CONCLUSION

En fait, il dépend des États-Unis de maintenir contre l'Europe et d'exploiter contre l'autre Amérique la doctrine telle que l'entendent les apôtres du panaméricanisme, la doctrine du strict intérêt yankee. Il semble, néanmoins, qu'aux États-Unis, la doctrine commence à perdre de son prestige traditionnel. Elle n'est peut-être pas, pour les Yankees du xx^e siècle, le principe intangible, le dogme national du siècle dernier. Elle ne satisfait ni les partisans, ni les adversaires de l'impérialisme. Les uns rejettent la doctrine comme un principe d'inaction extérieure, les autres s'efforcent d'en réduire la portée par souci de la justice internationale.

Il y a, à l'heure actuelle, aux États-Unis, deux tendances bien marquées, deux façons de comprendre l'intérêt national, deux formes du patriotisme yankee.

Les impérialistes réclament l'expansion à outrance, l'américanisation du monde par la politique d'agression extérieure et de conquête brutale. Mais, — et c'est ce qu'il y a de plus curieux peut-être dans l'évolution contemporaine des États-Unis, — les fanatiques du « jingoïsme » renoncent aux conciliations hypo-

crites entre l'Impérialisme et la Doctrine ; ils avouent franchement leur désir d'inaugurer une politique nouvelle ; ils demandent au peuple yankee de renoncer à ses principes traditionnels, et d'abandonner la doctrine de Monroë. La doctrine de Monroë, encore une fois, a fait son temps. Arme défensive forgée contre l'Europe, au temps où l'Europe coalisée menaçait la jeune République américaine, elle entrave aujourd'hui l'action de l'Union conquérante ; comme une armure du moyen-âge que l'on voudrait imposer au soldat moderne. La doctrine de Monroë est un anachronisme. Anachronisme, la séparation et l'isolement de l'Europe et de l'Amérique. Anachronisme aussi, le principe de la liberté des peuples. Il y a une politique nouvelle qui s'impose, c'est l'union des races conquérantes contre les nations impuissantes des deux mondes. Ce qui actuellement arrête les progrès de l'impérialisme, c'est qu'il y a trois grands peuples qui se font concurrence, l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis. Que ces peuples s'allient d'abord pour imposer leur suprématie aux races latines et aux sauvages de tous les continents ; ils s'inquiéteront plus tard de partager leur conquête. Et immédiatement, pour préciser ce projet grandiose, les impérialistes demandent le règlement de la question sud-américaine sur les bases suivantes ; triple alliance entre l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis, et partage de l'Amérique du Sud entre les trois alliés. Les Etats-Unis prendront Panama, la Colom-

bie, le Vénézuëla, toute l'Amérique tropicale ; l'Angleterre s'établira en Argentine ; l'Allemagne annexera le Brésil. Voilà le plan d'un publiciste démocrate du Kentucky. Et ainsi, pour les peuples latins d'Amérique ou d'Europe, il y aurait un péril plus grave que l'application de la Doctrine de Monroë, ce serait l'abandon de la Doctrine, par la Triple Alliance des puissances impérialistes du Nord. Cette triple alliance n'est pas encore conclue. Elle ne le sera peut-être jamais, car l'idée d'une alliance avec l'Allemagne est médiocrement populaire en Angleterre et aux Etats-Unis. Mais entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le rapprochement s'accroît chaque jour, et le rêve impérialiste ne s'arrête pas à la conclusion d'une alliance politique entre les deux nations sœurs, — il imagine un empire panbritannique, une confédération anglo-saxonne universelle, qui aurait pour citoyens tous les peuples de langue anglaise, et pour sujets les autres, ceux qui seront éternellement incapables de « self-government », parce qu'elles ne parlent pas l'idiome de Shakespeare.

Le Président Monroë avait divisé le monde civilisé en deux compartiments : l'Europe et l'Amérique. Les apôtres du panbritannisme proposent une classification aussi simpliste, mais plus grandiose ; ils partagent l'Univers entier en deux sections : à droite, les Anglo-Saxons, à gauche, l'autre partie du monde. Et ils écrivent des phrases comme celle-ci : « Si on fait abstraction de la France, de l'Allemagne et des grou-

pes de petits États tels que la Scandinavie, la Hollande, la Suisse, qui ont une haute culture intellectuelle, les nations de langue anglaise occupent le sommet dans l'échelle de la civilisation » (1).

D'ailleurs, il reste bien entendu que « l'union des races de langue anglaise doit être désirée dans l'intérêt de la paix et de la liberté de l'humanité » (2).

C'est un Anglais qui parle ainsi. C'est peut-être en Angleterre que la politique panbritannique provoque le plus franc enthousiasme. De l'autre côté de l'Atlantique, l'impérialisme n'est pas, comme en Angleterre, la foi unanime de tout un peuple. Et il faut le dire à l'honneur des Américains, il y a encore, dans l'élite intellectuelle du pays, des hommes qui maintiennent les principes libéraux que leur patrie s'est illustrée à défendre, des hommes qui croient rester patriotes en combattant « l'Impérialisme », en réclamant que les Etats-Unis poursuivent leurs destinées nationales sans attenter à la liberté des autres peuples, et qu'au lieu d'imiter l'Europe dans ses entreprises de conquête militaire, ils continuent à développer les merveilleuses énergies de la race yankee dans ces œuvres d'industrialisme qui ont fait la grandeur américaine. Comme au siècle dernier, les Etats-Unis ne doivent avoir qu'un souci en matière de politique extérieure : le maintien de la paix. Dans

(1) Stead, *L'Américanisation du Monde*, p. 17.

(2) Stead, *L'Américanisation du Monde*, p. 9.

ce but, et dans ce but seulement, il faudra conserver la doctrine de Monroë comme une arme de défense nationale, et non comme un levier d'expansion internationale.

Or, il est intéressant de noter que ce sont ces principes qui inspirent la politique actuelle du gouvernement américain. Avec les déclarations les plus récentes du président Roosevelt, avec les derniers actes du cabinet de Washington, nous enregistrons un retour à la Doctrine du passé, la Doctrine de défense nationale et de justice internationale :

« Nous ne considérons nullement la doctrine de Monroë comme un moyen d'agression. Nous ne nourrissons aucun esprit agressif envers une puissance quelconque.

» C'est une doctrine de paix, une doctrine de défense qui ne vise qu'à permettre aux Etats-Unis de se développer paisiblement et en toute sécurité dans les voies qu'ils se sont tracées (1).

» Aucune nation indépendante en Amérique n'a à avoir la plus légère crainte d'une agression de la part des Etats-Unis » (2).

Voilà les déclarations les plus récentes du Président des Etats-Unis. Et l'on peut citer encore ce passage d'un discours que Roosevelt, alors vice-prési-

(1) Discours prononcé à Proctor (Vermont), le 1^{er} septembre 1902.

(2) Message présidentiel du 2 décembre 1902.

dent de l'Union, prononçait à l'ouverture de l'exposition panaméricaine de Buffalo (1) :

« Le siècle où nous venons d'entrer doit nécessairement être un siècle d'effroyable triomphe ou d'effroyable faillite pour toute la race humaine, parce que, à un infiniment plus haut degré que jamais auparavant, l'humanité est entrelacée dans toutes ses parties pour le bonheur ou pour le malheur.

« ...Nous tous nous regardons au loin en avant vers le jour où on approchera plus près que jamais de la « fraternité des hommes » et de la paix du monde ».

« De plus en plus nous apprenons qu' « aimer son pays » plus que tous les autres n'est nullement incompatible avec le fait de « respecter tous les autres » et de leur vouloir du bien, et que « la grande loi de la justice devrait régner » non seulement d'homme à homme, mais aussi « de nation à nation » (2).

Dans ces paroles, on retrouve bien la pensée des Américains d'autrefois, les principes des grands ancêtres de 1823. Et c'est la véritable doctrine, doctrine américaine et doctrine humaine à la fois : Liberté et prospérité des peuples, dans la justice internationale, et par la justice internationale !... Souhaitons, en terminant, qu'elle revienne pleine-

(1) 20 mai 1901.

(2) Cité par M. Izoulet, dans la deuxième préface au livre : *La Vie Intense*.

ment et rapidement à la vie, non pas seulement dans l'apparat de discours officiels, mais dans la réalité diplomatique, et que, victorieuse des théories impérialistes, elle reprenne sa place, de même qu'en 1823, comme règle directrice du Droit International Américain.

Vu le Président de la thèse :

M. MOYE.

Vu, pour le Doyen de la Faculté de Droit :

L'Assesseur,

J. BRÉMOND.

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 2 octobre 1907.

Le Recteur,

A. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE.	
CHAPITRE PREMIER. — Histoire générale résumée du continent américain.....	13
Découverte de l'Amérique; conquêtes portu- gaises et espagnoles.....	13
Colonies anglaises et françaises.....	14
Traité d'Utrecht, 1713; traité de Paris, 1863; fin de l'influence française au profit de l'An- gleterre.....	16
Traité de Versailles, 1783; traité de Gand, 1814; indépendance des États Unis.....	17
Émancipation des colonies espagnoles.....	20
CHAPITRE II. — Préliminaires du message de Monroe.	22
La Sainte-Alliance.....	22
Incident russo-américain.....	27
CHAPITRE III. — Le message de Monroe.....	31
Monroë.....	31
Milieu politique des États-Unis en 1823.....	34
La doctrine de Washington.....	34
Les théoriciens.....	36
Le message de Monroe.....	37
Rédaction du message.....	42
Accueil fait au message.....	50
Appréciation critique du message de Monroe..	55
Valeur juridique du message.....	61

DEUXIÈME PARTIE. — *Évolution historique de la doctrine de Monroë*.....

CHAPITRE PREMIER. — Affaires du Texas.....	73
Affaires du Texas.....	75
CHAPITRE II. — Affaires du Mexique.....	82
L'action française au Mexique.....	95
CHAPITRE III. — Affaires de Saint-Domingue.....	107
CHAPITRE IV. — Affaire des îles Samoa.....	115
CHAPITRE V. — Affaires des îles Havaï ou îles Sandwich.....	128
CHAPITRE VI. — Affaire des îles Philippines.....	135
CHAPITRE VII. — Affaires du Venezuela.....	149
1 ^o Incident anglo-vénézuélien 1895-1896.....	150
2 ^o Conflit anglo-allemand-italien, 1901-02-03..	155
CONCLUSION	164

TROISIÈME PARTIE. — *L'Amérique moderne et le droit international*

CHAPITRE PREMIER. — Le Panaméricanisme.....	177
Le Congrès de Panama de 1825.....	178
Conférences panaméricaines.....	186
Troisième conférence panaméricaine.....	195
CHAPITRE II. — L'impérialisme américain.....	209
Caractères de l'impérialisme américain.....	210
Influence de l'impérialisme sur la situation internationale des Etats-Unis.....	215
La situation des Etats-Unis en Amérique.....	216
Situation des Etats-Unis hors d'Amérique.....	217
L'impérialisme et les institutions américaines.....	219
CONCLUSION.....	224
